Die Rechtsnatur gerichtlicher Geschäftsverteilungspläne

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei der Juristischen Fakultät der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Volker von Stocki

Referendar in Berlin

1970

1969

Die Rechtsnatur gerichtlicher Geschäftsverteilungspläne

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei der Juristischen Fakultät der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Volker von Stocki

Referendar in Berlin

1969

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erstgutachter : Professor Dr. iur. Fritz Werner
Zweitgutachter : Professor Dr. iur.
Karl August Bettermann

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Mai 1970

Inhaltsübersicht

Seite

1. Teil:

Funktion und Geschichte der gerichtlichen Geschäftsverteilung 1

I. Die Fragestellung 1

II. Geschichte und Funktion des Geschäftsverteilungsplans 8

1. Die Entstehung der §§ 63 ff GVG 9

2. Geschäftsverteilungsplan und gesetzlicher Richter 16

a) Vorkonstitutionelle Entwicklung 16

b) Nachkonstitutionelle Entwicklung: Der gesetzliche Richter als individualisierter Richter 18

2. Teil:

Der rechtliche Inhalt des Geschäftsverteilungsplans 21

I. Geschäftsverteilung als Organisationstätigkeit 21

1. Eliminierung der Geschäftsverteilungstätigkeit aus der Rechtsprechung und der Gesetzgebung 21

2. Organisationsgewalt und Gerichtsorganisation 26

3. Der traditionelle Gesetzesvorbehalt der Gerichtsorganisation 31

4. Organisationsakte im Verwaltungs- und Gerichtsbereich 37

A. Organisationsnorm im Außenbereich 41

II. Die Rechtsnormqualität des Geschäftsverteilungsplans 41

1. Die Normativität der Geschäftsverteilung 41

a) Die abstrakt-generelle Bestimmung des Geschäftsverteilungsplans 41

Seite

aa) Die geregelten Fälle 41

bb) Der Adressatenkreis 43

b) Die Normativität des Geschäftsverteilungsplans und das Problem der Organisationsverordnung 45

aa) Die älteren Auffassungen 45

bb) Der organisationsrechtliche Ansatz 46

III. Staatsrechtliche Fragen zur Rechtssatzqualität der Geschäftsverteilungspläne 53

1. Geschäftsverteilung als richterliches Satzungsrecht 53

2. Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Präsidien und Art. 80 GG 58

3. Richterliche Satzungsgebung und Gewaltenteilung 59

4. Das Publikationserfordernis 62

a) Bundesgerichte 63

b) Ländergerichte 64

B. Einzelakt im Innenbereich 67

IV. Der Geschäftsverteilungsplan als Summe dienstrechtlicher Einzelakte 67

1. Die dienst- und amtsrechtliche Stellung des Richters; der Richter als "Staatsdiener" 68

a) Amt und Dienst 68

b) Konkretisierung des Dienstverhältnisses durch dienstrechtliche Einzelakte 70

2. Der Geschäftsverteilungsplan als Summe dienstlicher Weisungen 72

V. Ergebnis: Der zweifache Inhalt der Geschäftsverteilungstätigkeit 79

Seite

3. Teil:

Zur Justitiabilität der Geschäftsverteilung 88

I. Die Möglichkeiten gerichtlicher Nachprüfung 88

A. Außenbereich 89

II. Entziehung des gesetzlichen Richters und error in procedendo 89

III. Die fehlerhafte Geschäftsverteilung in der Revision 93

1. Verletzung des Gerichtsverfassungsgesetzes bei Erstellung des Geschäftsverteilungsplans 93

2. Verletzungen des Geschäftsverteilungsplans 95

B. Innenbereich 100

IV. Streitigkeiten über die dienstlichen Anordnungen des Präsidiums 100

1. Das Dogma der Unanfechtbarkeit 100

2. Der Rechtsweg 104

a) Richterdienstgericht 104

b) Rechtsweg nach § 23 EGGVG 105

c) Verwaltungsrechtsweg 106

3. Klageart, Verfahren 106

4. Die Begründetheit der Klage 111

Literaturverzeichnis

Anschütz, Gerhard : Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1932

Arndt, Adolf : Das Bild des Richters, Karlsruhe 1961

- Rechtsprechende Gewalt und Strafkompetenz, in Festgabe für Carlo Schmid, Tübingen 1962 S.5

- Die Gesetzlichkeit des Richters, DRiZ 1959 S.171

- Die Gesetzlichkeit des Richters, in "Aktuelle Rechtsprobleme", Festschrift für Hubert Schorn, Frankfurt/Main 1966 S.1

- Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung der Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen? in Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, Teil C Band II S.41

- Die Gesetzlichkeit des Richters als Strukturprinzip der rechtsprechenden Gewalt, JZ 1956 S.633

- Strafgewalt der Finanzämter, NJW 1959 S.605

Arndt, Herbert : Die Justizverwaltung durch Richter, DRiZ 1966 S.73

- Geschäftsverteilungspläne, DRiZ 1968 S.379

Aubin, Gustav : Die Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit im neuesten deutschen und österreichischen Rechte, Karlsruhe 1906

Bachof, Otto : Justiz- und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ZZP 65 (1952) S.1

Baumbach-Lauterbach: Zivilprozeßordnung mit GVG und Nebengesetzen, Kommentar, 29. Aufl. München und Berlin 1966

Baur, Fritz : Justizaufsicht und richterliche Unabhängigkeit, Tübingen 1954

Becker, Hans-Joachim: Betrachtungen zum Richtergesetz, NJW 1962 S.761

- Besprechung von Schmidt-Räntsch, Richtergesetz, NJW 1962 S.2049

Berger : Die Zulässigkeit der Überbesetzung der Kollegialgerichte mit Beisitzern, NJW 1955 S.1138

Bettermann,Karl August: Die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages, Recht der Arbeit 1959 S.245

- Das Gerichtsverfassungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 92 (1967) S.496 ff

- Der gesetzliche Richter in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 94 (1969) S.263 ff

- Der Richter als Staatsdiener, Hamburg 1967

- Das Verwaltungsverfahren, VVDStRL 17 (1959) S.118 ff

- Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzliche Richter, in: "Die Grundrechte", Berlin 1962 Band III 2.Halbband S.523 ff (zitiert: "Grundrechte III/2 S. ..")

- Der Schutz der Grundrechte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in: "Die Grundrechte" Berlin 1962 Band III 2.Halbband S.779 ff (zitiert: "Grundrechte III/2 S. ..")

- Rechtsetzungsakt, Rechtssatz und Verwaltungsakt, in: Festschrift für Carl Nipperdey, München und Berlin 1965 S.723 ff

Bettermann,Karl August: Klagebefugnis und Aktivlegitimation im Anfechtungsprozeß, in: "Staatsbürger und Staatsgewalt", 100 Jahre deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Karlsruhe 1963 S.449

\- Zur Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze und zum Schutze des Bürgers gegen Rechtsetzungsakte der öffentlichen Gewalt, AöR 86 S.129

Bettermann,Karl August u. Walter,Hans-Hermann: Berufsgerichtsbarkeit und Berufszulassung der Ärzte, NJW 1963 S.1649

Bockelmann, Paul : Geschäftsverteilung und gesetzlicher Richter, JZ 1952 S.641

\- Entspricht die Zuständigkeit im Strafprozeß dem Grundgesetz? NJW 1958 S.889

\- Zur Problematik der gerichtlichen Selbstverwaltung, DÖV 1953 S.525

Böckenförde,Ernst-Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964

Bötticher, Eduard : Inwieweit sichern die Art.102 ff der Reichsverfassung die Unabhängigkeit des Richters und den Rechtsweg? ZZP 51 (1926) S.201

Bohlmann, Hans : Der "gesetzliche Richter" in der Praxis, DRiZ 1965 S.149

Bonner Kommentar : Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Loseblatt-Ausgabe Hamburg 1954 ff

Breithaupt : Stillstand der Rechtspflege, DRiZ 1952 S.128

Brohm, Winfried : Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis, DÖV 64 S.238

Brügelmann-Förster : Bundesbaugesetz, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz Stand März 1969

Bruns, Rudolf : Zur Auslegung des Art. 101 Abs.1 S.2 GG, NJW 1964 S.1885

Bull, Hans-Peter : Der Richter - "königlich" -, "demokratisch" oder was sonst? Zeitschrift für Rechtspolitik 1968, S.64

Burckhardt, Walther : Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Aufl. Basel 1943

Canditt, Hugo : Der Prozeß gegen Twesten. Ein Streit um die Redefreiheit des Parlaments, in: Die Justiz, Band IV (1928/29) S.415

Dietz, Rolf, Nikisch, Arthur : Arbeitsgerichtsgesetz, Berlin-München 1954

Ehrig, Hanns G. : Justitiabilität von Maßnahmen der gerichtlichen Selbstverwaltung, NJW 1963 S.1185

Enneccerus-Nipperdey: Allgemeiner Teil des BGB, 14. Aufl. Tübingen 1952

Ermacora, Felix : Die Organisationsgewalt in Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1959) S.191

Eyermann-Fröhler : Verwaltungsgerichtsordnung,Kommentar, 4.Aufl. München und Berlin 1965

Fleiner-Giacometti: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich (Nachdruck) 1965

Forsthoff, Ernst : Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 9. Aufl. München 1966

Frege, Ludwig : Der Status des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes und die Standhaftigkeit seiner Rechtsprechung auf politischem Gebiet, in: "Staatsbürger und Staatsgewalt", 100 Jahre deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Karlsruhe 1963 Band I S.131

Friesenhahn, Ernst : Über Begriff und Arten der Rechtsprechung, in Festschrift für Thoma,Tübingen 1950 S.21

Gage-Sarstedt : Die Revision in Strafsachen, 4. Aufl. Essen 1962

Geiger, Willi : Voraussetzungen der richterlichen Unabhängigkeit, in: Ehrengabe für Bruno Heusinger, München 1968 S.53

Gerber, Hans : Besprechung von Lutz Richter, Die Organisationsgewalt, Leipzig 1926, in AöR 52 (1927) N.F. 13 S.450

Gerkan, von : Amtshaftung bei vorschriftswidriger Gerichtsbesetzung? Justizverwaltungsblatt 1962 S.99

Gerleit, Hubertus : Das Recht des Einzelnen auf den gesetzlichen Richter, Diss. Köln 1967

Gneist, Rudolf : Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869

- Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland, Berlin 1879

- Freie Advokatur, Berlin 1867

Gottschalk,Ingeborg: Das Recht auf den gesetzlichen Richter - Artikel 101 Abs.1 S. 2 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der oberen Bundesgerichte unter Berücksichtigung des Schrifttums, Diss. Köln 1967

Groß, Rolf : Organisationsgewalt und Organisationsverordnungen, DÖV 1963 S.51

Gross, Rolf : Zur Rechtsnatur der Allgemeinverbindlicherklärung, NJW 1965 S.283

Gülland, Paul : Die Dienstaufsicht über Richter und die Unabhängigkeit der Gerichte, Berlin 1932

Häbele, Peter : Berufsgerichte als "staatliche Gerichte", DÖV 1965 S.369

Hahn, C. : Die gesammten Materialien zu dem Gerichtsverfassungsgesetz und dem Einführungsgesetz zu demselben vom 27. Januar 1877, Band I und II Berlin 1879

Hamann, Andreas : Die Bindung der staatlichen Organisationsgewalt an die Gesetzgebung, NJW 1956 S.1

- Autonome Satzungen und Verfassungsrecht, Heidelberg 1958

- Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommentar, 2. Aufl. Berlin 1964

Hatschek, Julius: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 7. und 8. Aufl. Leipzig 1931

Haug, Wilfried : Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Bereich der Autonomie, NJW 1962 S.1286

Heim : Gerichtspräsidien und Richterüberlastung, DRiZ 1953 S.2

Henkel, Heinrich : Strafverfahrensrecht, ein Lehrbuch, Stuttgart und Köln 1953

Herzog, Roman : "Geschäftsordnung", Beitrag in Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart-Berlin 1966 Spalte 635 f

Hoepner, Hermann : Zur Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1964 S.6

Hohrmann, Friedrich: Bundesgesetzliche Organisation landesunmittelbarer Selbstverwaltungskörperschaften, Berlin 1967

Hueck-Nipperdey-Stahlhacke : Tarifsvertragsgesetz, Kommentar, 4. Aufl. München und Berlin 1964

Huhn, Dieter : Die Verteilung der Geschäfte unter mehrere Untersuchungsrichter, DRiZ 1966 S.406

Ipsen, Hans Henning: Richter und Justizminister, Diss. Heidelberg 1929

Ipsen, Hans Peter : Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?
in: Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, Tübingen 1954 Band II Teil C

Jellinek, Georg : Allgemeine Staatslehre,
3. Aufl. Berlin 1922
(Neudruck Homburg 1966)

- System der subjektiven öffentlichen Rechte,
2. Aufl. Tübingen 1905

- Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchung auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage,
Freiburg 1887
(Neudruck Aalen 1964)

Jellinek, Walter : Verwaltungsrecht,
3. Aufl. Offenburg 1948

- Die Rechtsformen des Staatsdienstes,
in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Tübingen 1932 Band II S.20

John, Richard Eduard : Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich nebst Einführungsgesetz,
Erlangen 1884

Kern, Eduard : Der gesetzliche Richter,
Berlin 1927

- Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts,
München und Berlin 1954

- Gerichtsverfassungsrecht,
München und Berlin, 4.Aufl. 1965

- Die Ständigkeit der Gerichte und die Überbesetzung der Kammern und Senate,
DRiZ 1959 S.142

- Buchbesprechung Hubert Schorn, Die Präsidialverfassung der Gerichte aller Rechtswege,
NJW 1957 S.823

Kiessling, Fritz : Die Versetzung eines Richters in ein anderes Amt, DRiZ 1954 S.181

Kirch, Volker : Das subjektive öffentliche Recht auf Anrufung der staatlichen Gerichte, Diss. Würzburg 1967

Klein, Friedrich : Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, 1952

- : Tragweite der Generalklausel im Art. 19 Abs. 4 des Bonner Grundgesetzes, VVDStRL Band 8 (1950) S.67 ff

Klein, Hans H. : Rechtsweg und Justizverweigerung, JZ 1963 S.591

Kleinfeller, Georg : Die Funktionen des Vorsitzenden und sein Verhältnis zum Gericht, München 1885

Klinger : Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. Göttingen 1964

Koebel, Ulrich : Zur Besetzung der Senate bei den Oberlandesgerichten, NJW 1964 S.1771

- : Die Verteilung der Geschäfte durch den Vorsitzenden, JZ 1965 S.244

Köttgen, Arnold : Die Organisationsgewalt in Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1959) S.154

Kohl, Georg : Die Organisationsgewalt in Württemberg, Diss. Tübingen 1933

Koehler, A. : Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Berlin und Frankfurt/M. 1960

Krüger, Herbert : Allgemeine Staatslehre, 2.Aufl. Stuttgart,Berlin,Mainz 1966

Küster, Otto : Das Gewaltenproblem im modernen Staat, AöR 75 (1949) S.397

Küttner, Wolfdieter :	Die Rechtssetzungsbefugnis von Selbstverwaltungskörpern nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Bonn 1965
Laband, Paul :	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. Tübingen 1911 Band 2
Lehmann, Heinrich :	Allgemeiner Teil des BGB, 14. Aufl. Berlin 1962
Leibholz-Rinck :	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. Köln 1966
Loening, Hellmuth :	Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, DVBl. 1954 S.173
-	Zur Rechtsnatur der Genehmigung kommunaler Abgabesatzungen in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1966 S.94
Löwe-Rosenberg :	Die Strafprozeßordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz mit Nebengesetzen, 21. Aufl. 1. Band Berlin 1963 2. Band Berlin 1965
Lüke, Gerhard :	Die gerichtliche Nachprüfung von Justizverwaltungsakten, Juristische Schulung 1961 S.205
v. Mangoldt, Hermann :	Das Bonner Grundgesetz,Kommentar, Berlin und Frankfurt/M. 1953
v. Mangoldt-Klein :	Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Berlin und Frankfurt/M. 1966 Band I
Maunz, Theodor :	Deutsches Staatsrecht, 14. Aufl. München und Berlin 1965
Maunz-Dürig-Herzog :	Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung 2. Aufl. (Lieferung 1 bis 9) München 1968
Mellwitz, Artur :	Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, München und Berlin 1956
-	Die Geschäftsordnungen des Bundesverfassungsgerichts und der oberen Bundesgerichte, NJW 1962 S.778

Merkl, Adolf :	Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien und Berlin 1927
Messerer :	Die Versetzung eines Richters in ein anderes Amt, DRiZ 1954 S.67
Meyer :	Kollegialgerichte mit beeinflußbarer Besetzung, DRiZ 1951 S.86
Meyer-Anschütz :	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7.Aufl. bearbeitet von Gerhard Anschütz, Berlin 1917
Moning, Otto :	Geschäftsverteilung innerhalb überbesetzter Spruchkörper der Kollegialgerichte, Diss. Bonn 1959
Müller, Hellmut :	Die Ständigkeit der Gerichte, Diss. Tübingen 1936
Müller, Wolfgang :	Die Anfechtbarkeit von Präsidialbeschlüssen, DRiZ 1962 S.83
-	Nochmals: Die Anfechtbarkeit von Präsidialbeschlüssen, DRiZ 1963 S.416
Niese, Werner :	Die Rechtsprechung des BGH in Strafsachen, JZ 1953 S.595
Nikisch, Arthur :	Zivilprozeßrecht, 2. Aufl. Tübingen 1952
Nipperdey, Hans Karl:	Die Rechtsnatur der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, in:"Staatsbürger und Staatsgewalt", 100 Jahre deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Karlsruhe 1963 Band I S.211
Obermayer, Klaus :	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart, München, Hannover 1956
-	Zur Doppelnatur organisationsrechtlicher Maßnahmen, BayVBl. 1956 S.123

Obermayer, Klaus : Die staatsaufsichtlichen Rechtsakte gegenüber den Gemeinden, BayVBl. 1962 S.39

Oppermann, Diethard : Richterberufung und richterliche Unabhängigkeit, Diss. Marburg 1966

Perels, Kurt : Geschäftsgang und Geschäftsreformen, HdbDStR I Tübingen 1930 S.449

Peters, Hans : Die Gemeinde in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, in: "Staatsbürger und Staatsgewalt", 100 Jahre deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Karlsruhe 1963 Band II S.203

- Die Satzungsgewalt innerstaatlicher Verbände, HdbDStR II Tübingen 1932 S.264

Peters, Karl : Strafprozeßrecht, 2. Aufl. Karlsruhe 1966

Rasch, Ernst : Organisationsrechtliche Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsarchiv 60 (1969) S.1

Redeker v. Oertzen : Verwaltungsgerichtsordnung,Kommentar, 2. Aufl. Stuttgart 1965

Reifenberg,Gerhard-Alois: Die Bundesverfassungsorgane und ihre Geschäftsordnungen, Diss. Göttingen 1958

Renck, Ludwig : Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Rechtsnormen, Juristische Schulung 1966 S.273

Richter,Ernst-Günther: Stellenbesetzung nach § 7 Abs.2 VwGO und der Grundsatz des gesetzlichen Richters, JZ 1961 S.658 und S.687

Richter, Lutz : Die Organisationsgewalt,Verwaltungsreform und Rechtsstaat, Leipzig 1926

Ridder, Helmut K. : Empfiehlt es sich, die vollständige Selbstverwaltung aller Gerichte im Rahmen des Grundgesetzes gesetzlich einzuführen?
in: Gutachten, Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, Tübingen 1953 Band I

Rinck, Hans Justus : Gesetzlicher Richter, Ausnahmegericht und Willkürverbot,
NJW 1964 S.1649

v. Roenne, Ludwig : Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie,
4. Aufl. Leipzig 1881 Band 1

Rosenberg, Leo : Lehrbuch des deutschen Zivilprozeßrechts,
9.Aufl. München und Berlin 1961

Ruck, Erwin : Schweizerisches Staatsrecht,
3. Aufl. Zürich 1957

Rupp, Hans Heinrich: Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre,
Tübingen 1965

Schack, Friedrich: Rechtsverordnungen im formellen Sinn?
DÖV 1958 S.373

Scheuner, Ulrich : Rechtsgrundlagen des Hochschulrechts,
DVBl. 1955 S.137

- Die Selbständigkeit und Einheit der Rechtspflege,
DÖV 1953 S.517

Schick, Walter : "Autonomie",
in: Evangelisches Staatslexikon,
Stuttgart-Berlin 1966 Spalte 105

Schiedermair : Der gesetzliche Richter im Verwaltungsprozeß,
DÖV 1960 S.6

Schmidt, Eberhard : Entspricht die Zuständigkeitsordnung in Strafsachen dem Satz vom "gesetzlichen Richter" ?
MDR 1958 S.721

Schmidt, Eberhard : Lehrkommentar zur Strafprozeßordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz,
Teil I, 2. Aufl. Göttingen 1964
Teil II, Göttingen 1957 in der Fassung des Nachtragbandes I (StPO) Göttingen 1967
Teil III, Göttingen 1960

Schmidt, Franz : Die Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Recht,
Diss. Tübingen 1905

Schmidt-Räntsch, Günther: Deutsches Richtergesetz, Kommentar, München und Berlin 1962

Schneider, Rudolf : Die verfassungsmäßige Problematik einer Überbesetzung der Kollegialgerichte,
ZZP 77 (1964) S.409

Schorn, Hubert : Die Präsidialverfassung der Gerichte aller Rechtswege,
Münster 1957

- Zweifelsfragen im Rahmen der Präsidialverfassung,
DRiZ 1962 S.185

- Die Ausschaltung eines Richters aus seiner richterlichen Tätigkeit,
DRiZ 1964 S.238

Schreier, Karl : Das sozialgerichtliche Präsidium,
Sozialgerichtsbarkeit 1960
S.134 und S. 200

Schulte : Unanfechtbare Präsidialentscheidungen?
DRiZ 1955 S.112

Schumacher, Jürgen : Geschäftsverteilungsplan und gesetzlicher Richter in der höchstrichterlichen Rechtsprechung,
Diss. Mainz 1967

Schunck-de Clerck : Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar,
2. Aufl. Siegburg 1967

Schwarz-Kleinknecht : Strafprozeßordnung, Kommentar,
27. Aufl. München und Berlin 1967

Smend, Rudolf : Verfassung und Verfassungsrecht,
München und Leipzig 1928

Schweiger, Karl :	Rechtsverordnung im formellen Sinn? DÖV 1955 S.360
-	Nochmals: Zur Rechtsnatur der bayerischen Organisationsakte, BayVBl. 1956 S.72
Scupin, Hanns-Georg:	Der gesetzliche Richter im Bonner Grundgesetz, Diss. Tübingen 1963
Sembritzki, Arnold :	Die Organisationsgewalt nach Reichsrecht, Diss. Berlin 1933
Siegert, Karl :	Nachprüfung der Besetzung von Kollegialgerichten in der Revisionsinstanz, DRiZ 1958 S.191
Spanner, Hans :	Organisationsgewalt und Organisationsrecht, DÖV 1957 S.640
Stein-Jonas-Schönke-Pohle :	Kommentar zur Zivilprozeßordnung, 18.Aufl. Tübingen, Band I 1953 Band II 1956
Stein-Jonas-Pohle-Grunsky :	Vertragliche Grenzen der Organisationsgewalt? BayVBl. 60 S.181
Steuer, Ernst-Günter:	Die Bundesorganisationsgewalt, Diss. Köln 1953
Streichhan, Fritz :	Leben und Wirken der Präsidenten des Preußischen Oberverwaltungsgerichts 1832 - 1875 - 1937 nach Auszügen aus den Schriftstücken der Akten und Literaturauszügen zusammengestellt, Berlin 1958 (maschinenschriftlich vervielfältigt)
Thoma, Richard :	Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Tübingen 1932 Band II S.221
Thürk, Walter :	Rechtsschutzgarantie und Präsidialverfassung, DRiZ 1963 S.45

Tietgen :	Rechtsschutz gegen Justizverwaltungsakte, NJW 1956 S.1129
Ule, Carl :	Verwaltungsprozeßrecht, 4. Aufl. München und Berlin 1966
Volkmar, Dieter :	Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, Berlin 1962
Walter,Hans-Hermann u.Bettermann, Karl August :	Berufsgerichtsbarkeit und Berufszulassung der Ärzte, NJW 1963 S.1649
Walter, Robert :	Die Geschäftsverteilung und das Recht auf das Verfahren vor dem gesetzlichen Richter, Österreichische Juristenzeitung 1964 S.94
Wassermann, Rudolf :	Ist die Präsidialverfassung noch zeitgemäß? NJW 1968 S.1513
Weist, Günter :	Die Entwicklung der Dienstaufsicht über Richter, DRiZ 1968 S.223
Werner, Fritz :	Organisationsrechtliche Fragen der Bundesgerichtsbarkeit, in: "Recht im Wandel", Festschrift 150 Jahre Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München 1964
Wieczorek, Bernhard:	Zivilprozeßordnung und Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar, Handausgabe Berlin 1960
-	Zivilprozeßordnung und Nebengesetze, Band V: Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetze, Berlin 1957
v. Wiese, Leopold :	"Organisation", Beitrag im Handbuch der gesamten Sozialwissenschaften, Tübingen 1964 Band 8
Wolff, Bernhard :	Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen unter dem Grundgesetz, AöR 78 (1952/53) S.194

Wolff, Hans Julius : Verwaltungsrecht I,
7. Aufl. München 1968

\- Verwaltungsrecht II, Organisations- und Dienstrecht,
2. Aufl. München 1967

Abkürzungen : Die Abkürzungen folgen dem "Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache" von Hildebert Kirchner, 2.Aufl. Berlin 1968

1. T e i l :

Funktion und Geschichte der gerichtlichen Geschäftsverteilung

I. Die Fragestellung

Geschäftsverteilungspläne gibt es überall dort, wo arbeitsteilig verfahren wird. Sie dienen der sinnvollen und optimalen Erledigung eines Arbeitsvorgangs. Jedes Unternehmen hat seinen Geschäftsverteilungsplan, wenn es auch nicht immer erforderlich ist, ihn schriftlich zu fixieren oder gar zu veröffentlichen. Hierher zählt die Vorbestimmung einer Fließbandproduktion ebenso wie die Anordnung, wer die eingehende Post bearbeiten soll.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung gewinnt der innerbehördliche Geschäftsverteilungsplan einen zusätzlichen rechtlichen Akzent. Das Tätigwerden eines unzuständigen, nach der behördlichen Geschäftsverteilung nicht zur Entscheidung berufenen Verwaltungsbeamten führt unter Umständen zur Aufhebbarkeit der entsprechenden Entscheidungen, wobei sich der Zuständigkeitsmangel - je nach der Schwere des Verstoßes - bis zur Nichtigkeitsfolge steigern kann.

Im Gerichtsbereich gewinnen Zuständigkeitsfragen eine noch größere Bedeutung. Jede richterliche Handlung muß rechtlich "abgesichert" sein, um nicht im Instanzenzug aufgehoben zu werden. Das Verbot, jemanden seinem gesetzlichen Richter zu entziehen (Art. 101 Abs.1 S.2 GG) ist für das "Publikum" der Gerichte - die Parteien - zu einem selbstverständlichen Grundsatz im Verkehr mit der Justiz geworden.

Fragt eine Partei nach der gesetzlichen Legitimierung des über sie zu Gericht sitzenden Richters, so wird sich mit Hilfe der Prozeßordnungen und der für die Errichtung der Gerichte maßgeblichen Gesetze diese Legitimierung nur bis zu der konkreten Gerichtsanstalt beibringen lassen. Warum

der Richter "aus Fleisch und Blut" innerhalb eines bestimmten Kompetenzbereichs die Funktionen des gesetzlich zuständigen Gerichts wahrnimmt, läßt sich hingegen "nur" aus den von allen Gerichten alljährlich zu erstellenden Geschäftsverteilungsplänen ersehen.

In der Gestaltung dieser Geschäftsverteilungspläne sind die Gerichte nicht ungebunden. Das Gerichtsverfassungsgesetz und teilweise auch die einzelnen Prozeßordnungen bezeichnen einen genau einzuhaltenden Rahmen für die Geschäftsverteilungstätigkeit. Die Frage nach der Rechtsnatur derartiger gerichtlicher Geschäftsverteilungspläne ist unter mehreren Aspekten problematisch. Solange die Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes über ihre Errichtung eingehalten sind und solange der Plan selbst funktioniert und beachtet wird, stellt sich in der Praxis die Frage nach seiner Rechtsnatur allerdings nicht. Sobald jedoch Verfahrensmängel irgendwelcher Art im Zusammenhang mit der Geschäftsverteilung behauptet werden, rückt der Geschäftsverteilungsplan in den Mittelpunkt des Interesses.

1) Dies gilt in erster Linie bei Abweichungen vom Geschäftsverteilungsplan. Für die Parteien ist es wesentlich zu wissen, welche verfahrensrechtlichen Möglichkeiten sich ihnen in einem solchen Falle bieten. Gerade diese Frage ist nach wie vor streitig. Seit RGSt 2, 195 (Urteil vom 8.7.1880) stehen die Gerichte auf dem Standpunkt, die irrtümliche Falschanwendung des Geschäftsverteilungsplans führe nicht zu einer "unvorschriftsmäßigen Besetzung" im Sinne der §§ 338 Nr.1 StPO, 551 Nr.1 ZPO, da der Geschäftsverteilungsplan keine Norm sei[1]. Ein Teil des Schrifttums teilt diesen Ausgangspunkt, sieht aber in der Abweichung vom Geschäftsverteilungsplan stets eine Verletzung der Normen des Gerichtsverfassungsgesetzes über seine Aufstellung[2], womit die Revision doch be-

---

1) So auch BGHZ 40, 148 (154)
2) Vgl.Kern, Ges.Richter 1927 S.177 und S.244; Gage-Sarstedt, Revision in Strafsachen,4.Aufl.1962 S.141 Schorn, Präsidialverfassung S.123 f u.a.

gründet sei. Eine dritte Meinung endlich sieht in dem Geschäftsverteilungsplan eine Rechtsnorm mit allen verfahrensrechtlichen Folgen bei seiner Nichteinhaltung[1].

2) Auch außerhalb anhängiger Verfahren kann die Rechtsnatur des Geschäftsverteilungsplans von Interesse sein, wenn z.B. das Präsidium die Geschäfte überhaupt nicht oder nur unvollständig verteilt. Da 1951 beim Amtsgericht Hannover nicht genügend Planstellen vorhanden waren und infolgedessen eine dem Geschäftsanfall entsprechende Anzahl von Richtern nicht zur Verfügung stand, half sich das Präsidium durch Präsidialbeschluß vom 26.5.1951 dergestalt, daß es bestimmte Streitsachen in der Geschäftsverteilung ausließ, um die dadurch freiwerdenden Richter mit den zahlreich anstehenden Schöffengerichtsverfahren befassen zu können[2]. Unter dem Stichwort "Stillstand der Rechtspflege" [3] hat anschließend eine lebhafte Diskussion darüber stattgefunden, welche verfahrensmäßigen Konsequenzen sich für einen so "Ausgeschlossenen" ergeben. Schon die Frage des Rechtsweges bereitet Schwierigkeiten. Während die einen für Streitigkeiten über Präsidialbeschlüsse den Verwaltungsrechtsweg für gegeben halten[4], meinen andere, hier handele es sich um eine ihrer Natur nach unanfechtbare Tätigkeit des Präsidiums[5].

---

1) Vgl. Bettermann, Grundrechte III/2 S.552 f;
Arndt, NJW 1964, 1667; DRiZ 59, 171;
Schiedermair, Ges. Richter im Verwaltungsprozeß
DÖV 60,6 ff (14);
Hamann, GG, 2. Aufl.1961 Art.101 Anm.D, 2 b

2) Vgl. hierzu Heim, Gerichtspräsidium und Richterüberlastung DRiZ 53,2 ff

3) Vgl. Breithaupt, DRiZ 52, 128

4) Vgl. Schorn, Präsidialverfassung S.110;
Ehrig, Justitiabilität, NJW 1963, 1185 (1187 zu C);
Ewermann-Fröhler, VwGO 4.Aufl. 1965 Anm.3 zu § 6

5) So Tietgen, Rechtsschutz gegen Justizverwaltungsakte,
NJW 1956, 1129;
Müller, Anfechtbarkeit von Präsidialbeschlüssen
DRiZ 62, 83;
zustimmend Becker, NJW 1962, 2049 (2050), Besprechung
von Schorn, Präsidialverfassung

Hält man den Verwaltungsrechtsweg für gegeben, so stellt sich die Frage, welche Klage zu erheben wäre, um einen vollständigen Geschäftsverteilungsplan gerichtlich zu erzwingen oder einen unvollständigen - oder sonst rechtswidrigen - zu beseitigen. Hier mündet die Untersuchung wieder in die Frage ein, ob es sich nun um eine Norm oder einen Einzelakt oder um eine rechtsprechende Entscheidung handelt, von deren Beantwortung wesentliche verfahrensrechtliche Folgen abhängen.

Nur am Rande sei hier erwähnt, daß auch die mit der Justizverwaltung befaßten Behörden möglicherweise Interesse daran haben könnten, gegen einen Geschäftsverteilungsplan anzugehen[1]. Teilweise wird dem Staate aus der ihm obliegenden Justizgewährungspflicht heraus das Recht zugesprochen, im Parteistreitverfahren die Aufhebung eines rechtswidrigen und die Verpflichtung zum Erlaß eines rechtmäßigen Geschäftsverteilungsplanes zu begehren[2].

3) Immer mehr rückt ferner auch "die andere Seite der Geschäftsverteilung" [3], die Richterverteilung, in den Blickpunkt. Die Personalverteilung hat bisweilen sogar starke Öffentlichkeitswirksamkeit. Die auf die Umbesetzung des für Familienrechtsangelegenheiten zuständigen IV. Zivilsenats des Bundesgerichtshofs[4] zurückzuführende angeblich spürbare "Liberalisierung" der Rechtsprechung

---

1) Vgl. den Fall BGHZ (Dienstgericht des Bundes) Bd. 42, 163 f, in dem die Aufsichtsbehörde die Geschäftsverteilung für unzweckmäßig gehalten und kritisiert hatte.

2) Vgl. hierzu Schorn, Präsidialverfassung S.110 f; Ehrig, Justitiabilität, NJW 1963, 1185 (1188 zu 5)

3) Vgl. Bettermann, Grundrechte III/2 S.550

4) Siehe Geschäftsverteilungsplan des BGH für 1968 im Bundesanzeiger Nr.53 (Beilage) vom 15. März 1968

zum Scheidungsrecht fand in der Presse starke Beachtung[1]. Diese Schwenkung des Bundesgerichtshofs sei, so konnte man lesen, eine Folge der neubesetzten Richterbank beim IV. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs[2].
Ein anderes, ähnlich interessantes Beispiel für eine öffentlichkeitswirksame Geschäfts- und Personalverteilung bietet der im Jahre 1959 vor dem Landgericht Bonn verhandelte Bestechungsprozeß gegen den Bundeswehrobersten Freiherrn Loeffelholz von Colberg. Die Verteidigung beabsichtigte, das Urteil nach § 338 Nr.1 StPO anzugreifen: Ein Hilfsschöffe sei unter Verletzung des § 49 Abs.1 GVG, also nicht in der vorgeschriebenen Reihenfolge zugezogen worden. Ferner sei das Präsidium des Landgerichts Bonn bei der Aufstellung des Geschäftsverteilungsplanes falsch zusammengesetzt gewesen, weil ein nicht zu den acht dienstältesten (§ 64 Abs.3 GVG) Direktoren zählender Richter mitgewirkt habe; außerdem sei die Große Strafkammer unter Landgerichtsdirektor Quirini nicht zuständig gewesen, da der Anfangsbuchstabe des Namens des Angeklagten nicht C, wie aber angenommen, sondern L laute[3].

Fast um dieses Bild noch abzurunden, änderte das Präsidium des Landgerichts Bonn am 17.April 1959 den Geschäftsverteilungsplan. Die 1. Große Strafkammer, der Quirini vorsaß, war u.a. zuständig für den Buchstaben H. Der Änderungsbeschluß teilte nun "alle bis zum 17.April 1959 noch

---

1) Vgl. "Die Welt" vom 8.Juli 1968 (Nr.156 S.18): "Urteil von einem anders besetzten Senat; Absage an ein Dogma? Der Bundesgerichtshof ändert seine Ehescheidungspraxis".

2) Die Abhängigkeit der jeweiligen Ehescheidungspraxis von der konkreten personellen Besetzung der Spruchkörper heben zahlreiche Autoren hervor, vgl. Geiger in Ehrengabe für Heusinger 1968 S.57, ferner Berger, Zulässigkeit der Überbesetzung NJW 1955, 1138; auch Scupin, Ges. Richter, Diss. Tübingen 1963

3) Vgl. die Berichterstattung zu diesem sehr beachteten Prozeß in "Der Spiegel" 1959 Heft 49 S.23 f.

nicht eröffneten" Sachen mit den Anfangsbuchstaben Ho bis P einer neugeschaffenen[1] 7. Großen Strafkammer zu, die aus Richtern bestand, welche aus anderen Kammern des Landgerichts abgezogen worden waren. Diese offiziell mit der Arbeitsüberlastung der Strafrichter begründete Maßnahme ist in der Öffentlichkeit als eine "von oben" beeinflußte Desavouierung Quirinis aufgefaßt worden. Es war nämlich zu jener Zeit Anklage gegen den Kanzlerreferenten Kilb wegen Bestechung (Leihwagenaffäre) erhoben worden. Das Verfahren lief unter dem Rubrum "Hummelstein und andere". Nach der neuen Regelung (Ho - P) war auch dieses Verfahren vor die neugeschaffene 7. Große Strafkammer gezogen worden, da das Hauptverfahren gerade noch nicht eröffnet war. Die 7. Große Strafkammer setzte Kilb am 2. November 1959 außer Verfolgung. Der wegen seiner harten Verhandlungsführung von der Ministerialbürokratie gefürchtete Quirini sei, so mutmaßte die Presse, nunmehr im Wege der Geschäftsverteilung "kaltgestellt" worden[2].

---

1) Diese "H-Spalterei" geschah auf Vorschlag des leitenden Geschäftsstellenbeamten der Präsidialabteilung des LG Bonn, der dabei das Adreßbuch zu Hilfe nahm.

2) Über die Hintergründe dieser Angelegenheit vgl. Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Landtags von Nordrhein-Westfalen in der Landtagssitzung vom 25. Juni 1962, demzufolge eine rechtswidrige Manipulation bei der Geschäftsverteilungsänderung nicht festgestellt werden konnte. Eine Minderheit des Ausschusses erstattete gesonderten Bericht, ohne zu wesentlich abweichenden Ergebnissen in der hier interessierenden Frage zu kommen unter dem Motto "ich war mißtrauisch, ich bin es heute noch". Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen - 4. Wahlperiode - 84. Sitzung am 25. Juni 1962 Band 3 Seite 3154 ff sowie Landtagsdrucksachen der 4. Wahlperiode Band 5 Drucksache 801 (schriftlicher Bericht).
Ausführlich, wenn auch allzu tendenziös "Der Spiegel" 1959 Nr.48 S.17 ff ("Eilbote der Partei?" insbes.S.20), ferner auch Leserbrief von E. Küchenhoff in "Der Spiegel" 1959 Nr. 50 S.3 f, der sowohl § 63 GVG als auch Art. 101 Abs.1 S.2 GG für verletzt hält. Siehe auch Hans-Peter Bull, Der Richter ..., in Zeitschrift für Rechtspolitik 1968 S.64 (65 mit Anm. 11).

Hieran wird deutlich, daß die Rechtmäßigkeit geschäftsverteilender Maßnahmen gerade auch für die "betroffenen Richter" von großem Interesse ist. Immer mehr wird auf die mögliche Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit durch Maßnahmen der Geschäftsverteilung hingewiesen[1].

Die Frage ob, gegebenenfalls was ein Richter gegen ihn betreffende Geschäftsverteilungsmaßnahmen unternehmen kann, ist in der Literatur und Rechtsprechung ohne befriedigende Antwort geblieben. Immer wenn Richter gegen Geschäftsverteilungsmaßnahmen den Rechtsweg beschreiten wollten, zeigten sich die Zweifel an deren Rechtsnatur besonders deutlich[2]. Beachtlich ist übrigens auch, daß die Referentendenkschrift zur Vorbereitung eines Richtergesetzes[3] dem einzelnen Richter ein Anfechtungsrecht gegen Geschäftsverteilungsmaßnahmen gesetzlich sichern wollte, weil er sich möglicherweise durch die Geschäftsverteilung benachteiligt und in seiner Unabhängigkeit "gekränkt" fühlen könne. Die geplante Regelung unterblieb jedoch.

Das Bundesverfassungsgericht, das sich mit dieser Frage im Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde eines Richters gegen einen Geschäftsverteilungsplan beschäftigen mußte, ließ die Beantwortung dahingestellt, weil dem Beschwerdeführer wegen der großen Zweifelhaftigkeit der Rechtsnatur des Geschäftsverteilungsplans nicht zugemutet

---

1) Vgl. Bettermann, AöR 92 (1967) 496 ff (528);
Geiger, Voraussetzungen der richterlichen Unabhängigkeit, Festgabe für Bruno Heusinger 1968 S.53 ff (57)

2) Vgl. VGH Stuttgart DÖV 58, 501 f;
BVerfGE 17, 252;
hierzu Bettermann AöR 92 (1967) S.528 ff

3) aus dem Jahre 1954 S.27

werden könne, ein Anfechtungsverfahren durchzuführen, bevor er Verfassungsbeschwerde einlege[1].

II. Geschichte und Funktion des Geschäftsverteilungsplans

Bei der Betrachtung der §§ 63 ff GVG [2] drängt sich die Frage auf, warum das Gesetz einen im Rahmen jedes organisierten Arbeitsvorganges so alltäglichen Fall wie die Geschäftsverteilung auf so besondere und umständliche Weise regelt. Man muß sich doch fragen, weshalb große Richtergremien mit einer solchen - für ihre eigentliche Arbeit "nur" vorbereitenden - Funktion betraut werden, was zweifellos zu einem schwerfälligen Verfahren führen muß. Es muß auch willkürlich anmuten, daß Umorganisationen zwar bei Überlastung oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung eines Mitgliedes des Gerichts gestattet sind, nicht jedoch bei zeitweiliger Verhinderung eines Richters und, was besonders schwerwiegend erscheint, gerade dann nicht, wenn sich ein Richter für den ihm einmal übertragenen Aufgabenkreis oder auch für eine bestimmte Angelegenheit als nicht geeignet erweist. In der öffentlichen und privaten Verwaltung ist es jederzeit möglich, unter Ausübung des Direktionsrechts eine den Anforderungen des Augenblicks entsprechende personell und sachlich optimale Regelung zu treffen. Gemäß § 63 Abs.1 S.1 GVG muß für jedes Mitglied ein regelmäßiger Vertreter bestellt werden, und erst wenn dieser Vertreter wiederum

---

1) Vgl. BVerfGE 17, 252 ff

2) Die §§ 63 ff GVG werden hier in den Vordergrund gestellt. Für die Amtsgerichte, Oberlandesgerichte und den Bundesgerichtshof gilt jeweils Entsprechendes, vgl. §§ 22 ff, 117, 131 GVG. Die Besonderheiten bei den einzelnen Gerichtsstufen spielen im vorliegenden Zusammenhang keine Rolle.

verhindert ist, gestattet § 67 GVG die Bestellung eines zeitweiligen Vertreters durch den Gerichtspräsidenten. Das Problem der fachlichen Ungeeignetheit eines Richters kann für die Dauer des Geschäftsjahres nicht mittels der Geschäftsverteilung gelöst werden, da das Gesetz dies nicht vorsieht.

Die Regelung des GVG kann als schwerfällig und unpraktikabel bezeichnet werden, wenn man an die riesigen Landgerichte in Millionenstädten denkt, deren Geschäftsverteilungspläne mitunter das Format von Büchern haben.

Das richtige Verständnis ergibt sich gleichwohl, wenn man sich vor Augen hält, daß die §§ 63 ff GVG nicht eine juristisch-begriffliche Entwicklung widerspiegeln, ihre Entstehung vielmehr durch justizpolitische Vorgänge gekennzeichnet ist, deren Anfänge sich bis in die Mitte des vorigen Jahrhunderts und noch weiter zurückverfolgen lassen.

1. Die Entstehung der §§ 63 ff GVG

Die preußischen Justizreformen von 1849 [1] hatten - unterstützt von der Revolution - wesentliche Forderungen der Liberalen verwirklicht. Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter war in der Verfassung garantiert[2], der Staat allein Träger der Gerichtsbarkeit, die standesherrliche, ständische und Patrimonialgerichtsbarkeit abgeschafft worden. Gleichwohl waren bei der Ausgestaltung der Gerichtsbarkeit nach innen der Regierung genügend legale Einbruchstellen geblieben, die, in der Folgezeit konsequent ausgenutzt, praktisch verhinderten, daß sich die rechtsstaatlichen Tendenzen dort bewährten, wo-

---

1) Vgl. die Verordnungen vom 2. und 3. Januar 1849 (G.S. 14 ff) sowie das Gesetz vom 26. April 1851 (G.S. 181).

2) Siehe die revidierte Verfassung vom 31. Januar 1850 (G.S. 17), Art. 86 und Art. 87.

für man sie geschaffen hatte, nämlich im Strafprozeß. Die ordentliche Gerichtsbarkeit war dreiinstanzlich gestaltet[1] und in allen Instanzen nach dem Kollegialprinzip aufgebaut. Die erste Instanz gliederte sich in Abteilungen, die in einer Besetzung von mindestens drei Richtern entschieden[2]. Wenn der Umfang der Geschäfte es erforderte, durften innerhalb der Abteilungen vom Gerichtspräsidenten (als Justizverwaltungsorgan) oder vom Justizminister einzelne Deputationen je nach der Gattung der Geschäfte gebildet werden[3], und wenn sich im Gerichtsbezirk "ein erhebliches Bedürfnis dazu" ergab, konnten "... einzeln stehende Richter (Bezirksrichter, Bezirkskommissarien)" durch den Justizminister "kommissarisch angestellt" und "erforderlichenfalls auch als Ergänzungsrichter einberufen werden"[4]. Bei großer Entfernung "oder sonst dringendem Bedürfnis" konnte angeordnet werden, daß an einem solchen Sitz des Einzelrichters mehrere Richter von Zeit zu Zeit zusammentreten, um Geschäfte, die zur Zuständigkeit des Dreierkollegiums gehören, zu verhandeln und zu entscheiden[5]. Beim Appellationsgericht hatte der Präsident das Personalverteilungsrecht[6], beim Obertribunal ursprünglich der Justizminister[7], der dieses Recht später entsprechend der Regelung bei den Appellationsgerichten auf den Präsidenten delegierte[8].

---

1) 1. Instanz Stadt- bzw. Kreisgericht;
2. Instanz Appellationsgericht (in Berlin das Kammergericht);
3. Instanz das Obertribunal, höchstes Gericht Preußens

2) Vgl. § 38 VO vom 3. Januar 1849 (G.S. 14 ff);
die Schwurgerichte bleiben hier außer Betracht.

3) Hierzu Schorn, Präsidialverfassung S.36

4) Art. VII Abs.1 Gesetz vom 26. April 1851 (G.S. 181)

5) Art. VII Abs.2 a.a.O.

6) VO vom 2. Januar 1849 § 25; Ausführungsregulativ vom 17. September 1850

7) Cabinetts-Ordre vom 19. Juli 1832

8) Vgl. Hahn Mat. I S.134 mit Übersicht über die Praxis der übrigen Länder

Bei solchen Einflußmöglichkeiten, welche sich die Justizverwaltung geschaffen hatte, war es der Regierung leicht, in den sie interessierenden Prozessen Richter urteilen zu lassen, die regierungsfreundlich gesinnt waren und einem Wink von oben offenere Ohren entgegenbrachten als andere[1]. Dies waren namentlich die noch nicht zu Richtern auf Lebenszeit ernannten Hilfsrichter, deren überaus starke Verwendung in allen Instanzen die Praxis der preußischen Regierung kennzeichnete[2]. In der Zeit des Heereskonfliktes (1862 - 1866) machte die Regierung Bismarck von den gegebenen Möglichkeiten starken Gebrauch.[3] Bismarck ließ seine Kritiker in Presse, Verwaltung und Parlament häufig mit Prozessen verfolgen, und das Justizministerium scheute sich nicht, z.B. sogar die Strafsenate des Obertribunals von Fall zu Fall mit genehmen Richtern zu besetzen[4].

---

1) Siehe H.H. Ipsen, Richter und Justizminister, Diss. Heidelberg 1929 S.117

2) Vgl. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg 1869 S.528; Aubin, Richterliche Unabhängigkeit, 1906 S.62 Anm.66

3) Vgl. Aubin, Richterliche Unabhängigkeit, 1906, S.67

4) Vgl. Schorn, Präsidialverfassung S.36.
Ein besonders anschauliches Beispiel für die geübte Praxis bietet die von Bismarck angeordnete Strafverfolgung des Abgeordneten Twesten, der die hier angezeigten Mißstände bei der preußischen Justiz im Rahmen einer Haushaltsdebatte (am 20.Mai 1865) im preußischen Abgeordnetenhaus gebrandmarkt hatte. Die systematische Korruption des Obertribunals durch das Justizministerium im Wege der Ernennungen nach politischen Rücksichten sei unverzeihlich. Ein hochgestellter Verwaltungsbeamter habe ihm - Twesten - gesagt, "die Entscheidungen des Obertribunals übertreffen unsere kühnsten Erwartungen". Twesten wurde wegen Verleumdung angeklagt. Stadtgericht und Kammergericht sprachen, ohne auf die Sache einzugehen, frei, weil sie den Schutz des Art.84 pr.Verf. (Immunität) zubilligten; in einer Plenarentscheidung des Obertribunals wurde durch Beschluß mit einer Stimme Mehrheit die Strafverfolgung für zulässig erklärt. Dieser Beschluß kam dadurch zustande, daß zwei vom Justizministerium berufene Hilfsrichter mitgewirkt - und für die Strafverfolgung gestimmt hatten.
Gleichwohl sprachen Stadtgericht und Kammergericht wiederum frei, da sie an ihren ursprünglichen Rechtsauffassungen festhielten und an die Entscheidung des

Der markanteste Kritiker der Reformen von 1849, Rudolf von Gneist, stellt fest, daß man die Gerichte behandele, als ob es sich um die Organisation etwa einer Steuerbehörde handele und daß praktisch kein Unterschied zwischen Verwaltungsbeamten und Richtern bestehe[1].

Fortsetzung der Anm. 4 von Seite 11 :

Obertribunals - als Beschluß - formell nicht gebunden waren. Das Obertribunal hielt an seiner Rechtsauffassung fest und verwies die Sache dieses Mal durch Urteil an die Vorinstanzen. Nunmehr wurde Twesten vom Stadtgericht zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt. Das Kammergericht hob dieses Urteil auf; nur wegen des Urteils des Obertribunals sei es zur Verurteilung gezwungen, billige jedoch nach wie vor den Schutz des Art.84 pr.Verf. zu. Die Gefängnisstrafe wurde in Geldstrafe umgewandelt, die unter eine Amnestie fiel. Twestens Nichtigkeitsbeschwerde wurde vom Obertribunal durch Urteil vom 29.April 1869 zurückgewiesen; Twesten selbst war gesundheitlich und finanziell ruiniert. Die Sache ist insgesamt neunmal verhandelt und entschieden worden.

Vgl. die ausführliche Darstellung des Falles bei Canditt in "Die Justiz" Band IV (1928/29) S.415 ff; ferner H.H. Ipsen, Richter und Justizminister, Diss. Heidelberg 1929 S.118 Anm. 5.

---

1) Es sei freilich daran erinnert, daß gerade preußische Richter nicht selten durch ihre Unbeugsamkeit gegenüber Winken oder Anweisungen "von oben" teilweise schwere persönliche Opfer dem bequemen Weg des Gehorsams vorzogen. In diesem Zusammenhang mag der"Fall Persius" (1895) erwähnt werden: Das Preußische Oberverwaltungsgericht (prOVG) hatte durch Urteil vom 2.Oktober 1893 - OVG Nr.III 893 - ein vom Polizeipräsidenten in Berlin erlassenes Aufführungsverbot der "Weber" von Gerhart Hauptmann aufgehoben. Als das Gericht auch in einem zweiten "Weber"-Prozeß (Klage der Direktion des Breslauer Lobe-Theaters gegen den Polizeipräsidenten) bei seiner, den sozialistenfeindlichen Zielen des damaligen preußischen Innenministers v. Köller (1894/95) zuwiderlaufenden Rechtsansicht blieb (Urteil vom 2.Juli 1894 - OVG Nr.III - 771), wurden in der Presse zahlreiche Stimmen laut, die auf erhebliche Spannungen zwischen dem Innenminister und dem ersten Präsidenten des prOVG Ludwig Paul Persius (Präsident von 1875 - 1902) hindeuteten.

Die nach dem ersten "Weber"-Urteil vom Innenminister in Aussicht gestellten "Maßregeln", seinen (des Ministers) Auffassungen über den künstlerischen Wert des Dramas "Die Weber" auch "anderswo Geltung zu verschaffen und

In allen Instanzen werde diese "flugsandartige Commissionsbildung" versohlimmert durch kurzfristig wechselnde Hilfsarbeiter, welche nach dem Ermessen der Justizverwaltung[1)]

Fortsetzung der Anmerkung 1 von Seite 12:

Direktiven zu geben", hätten - so die Berliner Zeitung "Vorwärts" vom 8. März 1895 - darin bestanden, vom Ministerium aus dem Präsidenten Persius nahezulegen, im Wege der Geschäftsverteilung (!) dafür zu sorgen, daß sich ein solches Urteil nicht wiederhole. Diejenigen Räte, welche für die Aufhebung des Aufführungsverbotes gestimmt hätten, sollten in einen anderen Senat "versetzt" - und durch regierungsfreundliche Richter ersetzt werden. Persius habe sich diesem Ansinnen entgegengestellt, und so sei auch das zweite aufhebende Urteil ergangen.
Die "Vossische Zeitung" wies dazu am 11.März 1895 auf die 1880 auch beim prOVG eingeführte Präsidialverfassung hin und bemerkte, dem Präsidenten habe, selbst wenn er gewollt hätte, zu der angesonnenen Personalverschiebung die Befugnis gefehlt. Nicht er allein, sondern das Präsidium hätten darüber zu befinden gehabt.

Persius, dessen dienstliche Laufbahn ausweislich der noch vorhandenen Personalakten durch eine Reihe glänzender Beurteilungen und regelmäßig sich steigernder Anerkennungen gekennzeichnet ist, mußte es erleben, daß er beim König und beim Innenminister plötzlich in Ungnade fiel. Er hatte zwar nicht das Schicksal seiner Kollegen, der Kammergerichtsräte Friedel und Graun zu teilen, die 100 Jahre vorher wegen ihrer Mitwirkung an dem klageabweisenden Urteil zweiter Instanz im Müller-Arnold-Prozeß in einjährige Festungshaft gerieten, wohl aber mußte er nach Jahrzehnten pflichterfüllten Dienstes für Krone und Staat hinnehmen, daß der Innenminister hinter seinem Rücken unsachlich polemisierte und daß ihm mehrere, von v. Köllers Nachfolgern befürwortete höchste Auszeichnungen durch kaiserliche Verfügungen versagt blieben.

Dargestellt nach Streichhan, Leben und Wirken der Präsidenten des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, Berlin 1958 S.22-35; zu den "Weber"-Prozessen allgemein vgl. auch Frege, Der Status des Preußischen Oberverwaltungsgerichts und die Standhaftigkeit seiner Rechtsprechung auf politischem Gebiet, in "Staatsbürger und Staatsgewalt", 1963 Band I S.131 ff (140 f).

---

1) Vgl. die Verordnung vom 2. Januar 1849 § 36 (G.S. 14 ff)

in kurzem Turnus abwechselnd einzutreten und die Stimmenverhältnisse jederzeit zu ändern vermögen[1]. De lege ferenda bleibt die Hauptsache die Beseitigung des "Unfugs der commissarischen Berichtsbildung, welche unter der falschen Firma des Constitutionalismus importirt" worden sei[2].

Eine Fortentwicklung im Sinne einer rechtsstaatlichen Gerichtsverfassung ist bei dem durch Gesetz vom 12. Juni 1869 (BGBl. 201) für die Staaten des Norddeutschen Bundes errichteten Bundesoberhandelsgericht (dem späteren Reichsoberhandelsgericht) zu verzeichnen[3]. Nach § 8 Abs.2 dieses Gesetzes besetzte der Gerichtspräsident die Senate jeweils im voraus für die Dauer eines Jahres.

Der am 29. Oktober 1874 dem Reichstag vorgelegte Entwurf eines Gerichtsverfassungsgesetzes übernahm dieselbe Regelung für das Reichsgericht. Ansonsten enthielt der Entwurf keine Bestimmungen über die Bildung der Kollegialgerichte, "weil nicht unnötig in die Justizhoheit der einzelnen Länder eingegriffen" werden solle[4].

Gegen solche Beschränkung einer reichsrechtlichen Regelung der Personal- und Sachverteilung bei den Gerichten erhob sich im Reichstag sofort heftiger Widerstand. Lasker, Abgeordneter der Liberalen und Gegner Bismarcks aus der Konfliktszeit, stellte schon in der ersten Sitzung des Plenums namentlich unter Hinweis auf die Erfahrungen in Preußen die Forderung nach einer reichseinheitlichen Regelung auf, die jede willkürliche Einwirkung der Regierung auf die Verteilung der Geschäfte unter die Gerichtsmitglieder unmöglich machen sollte[5]. Die Zentrumsfraktion,

---

1) Vgl. Gneist, Freie Advokatur 1867, S.39
2) So Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg 1869 S.528 f
3) Vgl. Schorn, Präsidialverfassung S.36
4) Vgl. Hahn Mat. I S.25 und S.93
5) Vgl. Lasker bei Hahn, Mat. I S.206

geführt von Windhorst, trat Laskers Forderungen bei, da sie der mitten im Kulturkampf stehenden Regierung (1872 - 1878) nicht die nötige Objektivität und Neutralität bei Prozessen mit kirchlichen Aspekten zutraute[1]. Aus dem Zusammengehen dieser beiden Fraktionen ergab sich eine Mehrheit, die zielbewußt die letzte notwendige Voraussetzung für eine wirklich unabhängige Rechtsprechung erstrebte. Nach einigen Auseinandersetzungen mit den verbündeten Regierungen einigte man sich dahin, die Geschäftsverteilungsbefugnisse zwar nicht, wie ursprünglich gefordert, in die Hände des Plenums[2], aber doch immerhin einem gleichfalls ausschließlich aus Richtern bestehenden Gremium, dem Präsidium zu übertragen. Mit dem Inkrafttreten der §§ 22 ff, 62 ff, 117, 131 GVG war jeglicher Einfluß der Regierung auf die Sach- und Personalverteilung gebrochen. Es hat in der Folgezeit an Versuchen der Regierung nicht gefehlt, den verlorengegangenen Einfluß wiederzugewinnen, die jedoch am Widerstand des Reichstages scheiterten[3].

---

1) Vgl. Windhorst bei Hahn, Mat. I S.224;
Aubin, Richterliche Unabhängigkeit, 1906 S.63

2) Vgl. die Anträge Laskers bei Hahn, Mat. I S.576 zu 6

3) Vgl. Regierungsvorlage vom 15.Mai 1885, 6. Legislaturperiode, I. Session 1884/85 Drucksache Nr. 399; Vorlage vom 6. Dezember 1894 9. Legislaturperiode, III. Session 1894/95 Drucksache Nr.15; vgl. die ausführliche Darstellung bei Aubin, Richterliche Unabhängigkeit 1906 S.65 ff
Zu erwähnen ist übrigens auch die Regierungsvorlage vom 13. Januar 1896 (9. Legislaturperiode, IV. Session Drucksache Nr.73), in der vorgesehen war, gegen den bisher unanfechtbaren Geschäftsverteilungsplan dem OLG-Präsidenten ein Anfechtungsrecht zu gewähren und die Entscheidung bzw. Neuordnung der zu Recht angefochtenen Geschäftsverteilungsmaßnahme dem Präsidium des OLG zu übertragen. Auch diese Vorlage fand im Reichstag keine Mehrheit, so daß die Regierung sie zurückzog.

Weitere, auch aus den Reihen des Reichstags kommende Änderungsvorschläge in gleicher Richtung verfielen in der Folgezeit stets der Ablehnung, vgl. Schorn, Präsidialverfassung S.38. Vgl. neuerdings auch Wassermann, "Ist die Präsidialverfassung noch zeitgemäß?"in NJW 1968, 1513.

Mit der Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung vom 20. März 1935 (RGBl. I S. 403) [1] und dem Gesetz über die Geschäftsverteilung bei den Gerichten vom 24. November 1937 (RGBl. I S.1286) führte die nationalsozialistische Regierung das Führerprinzip auch bei den Gerichten ein; die Geschäftsverteilung wurde den Gerichtspräsidenten als Verwaltungsorganen übertragen. Nach der Kapitulation des Deutschen Reiches begann unter der Besatzungsherrschaft eine schrittweise Wiederherstellung des alten Zustandes[2]. Das Vereinheitlichungsgesetz vom 12. September 1950 (BGBl. S.513) führte dann die Präsidialverfassung wieder ein, wie sie auch heute noch in den §§ 62 ff GVG gilt.

Diese kurzen historischen Betrachtungen zeigen deutlich die justizpolitische Zielsetzung der Einführung der §§ 63 ff GVG auf: Richterfremde Einflüsse sollten durch die gesetzlich festgelegten Regeln über Aufstellung und Inhalt des Geschäftsverteilungsplanes ausgeschaltet werden.

2. Geschäftsverteilungsplan und gesetzlicher Richter

a) Vorkonstitutionelle Entwicklung

Zu der dargelegten Zielsetzung der §§ 63 ff GVG tritt das Gebot des § 16 Satz 2 GVG, wonach niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf. Die Entwicklung des Instituts des "gesetzlichen Richters" ist zwar nicht mit derjenigen der Geschäftsverteilungsregeln identisch, sie läuft aber parallel dazu und hat wegen des materiellen Gehalts des Instituts "gesetzlicher Richter" die Funktion des Geschäftsverteilungsplans entscheidend beeinflußt.

---

1) Sie ist abgedruckt und kommentiert bei Löwe-Rosenberg, 21. Aufl. 1963/65 Band 2.

2) Vgl. im einzelnen die Darstellung bei Schorn, Präsidialverfassung, S. 39 f

Es ist hier nicht der Ort, die Geschichte des Begriffs "gesetzlicher Richter" ausführlich darzustellen. Es sei auf die zahlreiche Literatur zu diesem Gegenstand verwiesen[1]. Für den vorliegenden Zusammenhang reichen einige skizzenhafte Bemerkungen aus.

Der Inhalt dieses Rechtsinstituts ist bis in die neueste Zeit durch Rechtsprechung und Wissenschaft immer wieder verändert worden. Das Ende dieses langsamen Entwicklungsprozesses scheint noch nicht erreicht.

In der Zeit vor Erlaß des Grundgesetzes verstand man das Institut allgemein als Garantie einer gesetzlichen Zuständigkeitsordnung, an die die öffentliche Gewalt, auch die Gesetzgebung[2], gebunden war. § 16 GVG und später auch Art. 105 WRV enthielten das Programm einer gesetzlichen Gerichtsorganisation; diese Bestimmungen hatten jedoch innerhalb des einzelnen Rechtsmittelverfahrens keine selbständige Wirkung. Maßgeblich für die gesetzliche zu garantierende Zuständigkeitsordnung waren nur die einschlägigen Prozeßgesetze. Die Gerichte haben immer nur geprüft, ob die im Gerichtsverfassungsgesetz und den Prozeßgesetzen enthaltenen Zuständigkeitsregeln eingehalten waren, nicht jedoch danach gefragt, ob etwa § 16 GVG oder Art. 105 WRV verletzt sein könnte. RGSt 23, 166 (Urteil vom 27.Mai 1892) erkennt zwar an, die Parteien hätten einen "im öffentlichen Recht wurzelnden Anspruch" darauf, daß ein Ge-

---

1) Kern, "Der gesetzliche Richter" 1927; Gottschalk, "Das Recht auf den gesetzlichen Richter" usw. Diss. Köln 1967; Schumacher, "Geschäftsverteilung und gesetzlicher Richter in der höchstrichterlichen Rechtsprechung" Diss. Mainz 1967;
Gerleit, "Das Recht auf den gesetzlichen Richter" Diss. Köln 1967;
vgl. auch Bettermann, Der gesetzliche Richter in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 94 (1969) S.263 ff

2) Vgl. Kern, Der gesetzliche Richter, 1927 S.158

richt über sie urteile, welches den Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes gemäß gebildet sei. Der Revision gab es aber im konkreten Falle nicht wegen Verletzung des § 16 GVG, sondern der §§ 63 ff GVG statt. "Gesetzlicher Richter" war im Grunde nur ein "gesetzliches Gericht". Der Geschäftsverteilungsplan hatte im Rahmen dieses Begriffes keine Bedeutung.

b) Nachkonstitutionelle Entwicklung: Der gesetzliche Richter als individualisierter Richter

Seit es gemäß § 90 Abs.1 BVerfGG möglich ist, die Verfassungsbeschwerde auf die Entziehung des gesetzlichen Richters zu stützen, hat das Bundesverfassungsgericht den Inhalt des Art. 101 Abs.1 S.2 GG (gleichlautend § 16 S.2 GVG, Art. 105 S.2 WRV) ständig präzisiert[1].

BVerfGE 2, 307 (319 f) führt aus, das Institut des gesetzlichen Richters habe zur logischen Voraussetzung einen Bestand von Rechtssätzen, der für jeden denkbaren Streitfall im voraus den Richter bezeichnet, der zur Entscheidung zuständig sei. Solche Bestimmungen seien durch das Gerichtsverfassungsgesetz und die Prozeßordnungen getroffen, die die sachliche und örtliche Zuständigkeit und das Verfahren bei der personellen und der sachlichen Geschäftsverteilung regeln[2].

---

1) Die Weiterentwicklung ist ausführlich dargestellt bei Bettermann AöR 94 (1969) S.463 ff.

2) Das BVerfG knüpft hier an die Ausführungen bei Kern, Der gesetzliche Richter, 1927 S.160, 166, 177 f an, der darin die Ansicht vertrat, § 16 GVG bezeichne nicht nur das gesetzliche Gericht, sondern das unter Beachtung des Geschäftsverteilungsplans zur Entscheidung berufene Kollegium. Die Individualisierung der einzelnen Richterpersönlichkeiten las Kern nicht aus § 16 GVG heraus.

Noch einen Schritt weiter geht BVerfGE 17, 294 ff. "Gesetzlicher Richter" sei nicht nur das Gericht als organisatorische Einheit oder das erkennende Gericht als Spruchkörper, vor dem verhandelt werde, sondern auch der im Einzelfall berufene konkrete Richter. Da die gesetzlichen Regelungen über die Zuständigkeit den einzelnen, zur Entscheidung berufenen Richter jedoch nicht nennen könnten, bedürften sie der Ergänzung durch den Geschäftsverteilungsplan. Aus diesem Geschäftsverteilungsplan müsse sich der betreffende Richter so eindeutig und genau wie möglich ablesen bzw. bestimmen lassen[1].
Diese Interpretation, die den gesetzlichen Richter als einen individualisierten Richter versteht, hat überwiegend Zustimmung gefunden[2], die Praxis richtet sich wegen ihrer Verbindlichkeit (vgl. § 31 Abs.1 BVerfGG) ohnehin danach.

---

1) Dieser "Durchgriff" auf die natürliche Richterpersönlichkeit ist nicht unwidersprochen geblieben; vgl. namentlich Bruns, "Zur Auslegung des Art.101 Abs.1 Satz 2 GG" in NJW 1964, 1885 ff; kritisch ferner auch Rupp, "Grundfragen" 1965 S. 94 Anm. 214: "... erstaunliche Erweiterung auf die einzelnen Organwalter ..." Es fragt sich tatsächlich, ob nicht das BVerfG zu weit gegangen ist, jedem Rechtsuchenden aus Art. 101 GG "seinen" personell vorbestimmten Richter zuzuordnen, wo doch die tägliche Praxis lehrt, wie häufig sich gerade im Kollegialgericht die Konstellationen durch alltägliche Ereignisse wie Urlaub, Krankheit, Pensionierung usw. verändern. Auch die Wahl des Zeitpunktes der Anklageerhebung oder Einreichung der Klage kann je nachdem verschiedene "gesetzliche Richter" zuständig machen (zum Ganzen Bruns a.a.O.). Für Art. 101 Abs.1 S.2 GG hätte es sicherlich genügt, den einzelnen Rechtsprechungskörper als organisatorische Einheit zum "gesetzlichen Richter"zu bestimmen.
Wegen der Bindungswirkung (§ 31 Abs.1 BVerfGG) der Entscheidungen des BVerfG, und weil es für den hier interessierenden Zusammenhang unerheblich ist, mag dies für diese Arbeit auf sich beruhen.

2) Vgl. Arndt, "Die Gesetzlichkeit des Richters" in DRiZ 59,171; ders. in Festschrift für Hubert Schorn 1966 S.5 ff; ders.Anm. zu BVerfGE 17,294 in NJW 1964,1667; Bettermann, Grundrechte III/2 S.562; Kern, Anm. zu BVerfGE 17,294 in JZ 65,58 f; Rinck, "Gesetzlicher Richter,Ausnahmegericht und Willkürverbot" in NJW 1964,1649; Gottschalk, "Das Recht auf den gesetzlichen Richter" Diss.Köln 1967 S.32; auch VGH Kassel NJW 1965, 709

Mit der Kennzeichnung des gesetzlichen Richters als des individualisierten Richters ist freilich - worauf nachdrücklich hingewiesen werden muß - die entscheidende Entwicklung der Auslegung von Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG nicht erschöpfend umschrieben. Die Entwicklung des Begriffs "gesetzlicher Richter" ist noch differenzierter[1]. Sah man vor Erlaß des Grundgesetzes die wesentlichste Funktion der §§ 63 ff, 16 GVG, Art. 105 WRV in der Abwehr richterfremder Einflüsse von richterlicher Tätigkeit, so ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG der Schutzbereich dieser Bestimmung auch auf Zuständigkeitsverletzungen innerhalb des Rechtsprechungsbereichs ausgedehnt worden[2]. Die überwiegende Anzahl der auf Verletzung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gestützten Verfassungsbeschwerden betrifft Fälle der Mißachtung fremder und Anmaßung eigener richterlicher Zuständigkeit[3], so daß das Schwergewicht dieser Bestimmung sich auf die Wahrung der innergerichtlichen Zuständigkeiten verlagert hat.

Das Entziehungsverbot des Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG richtet sich nicht mehr nur an die Exekutive und Legislative, sondern gerade auch an die Judikative selbst. Um die Erheblichkeit des Vorwurfs, jemand sei seinem gesetzlichen Richter entzogen worden, nachprüfen zu können, bedarf es infolgedessen der Heranziehung der jeweiligen - für den einzelnen Zuständigkeitsfall maßgeblichen - Geschäftsverteilungsmaßnahme. Umgekehrt hat das Präsidium bei der Aufstellung des Geschäftsverteilungsplans über die §§ 63 ff GVG hinaus noch das Verbot des Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG in seiner sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebenden Tragweite zu beachten. Die Gestaltung des Geschäftsverteilungsplans ist daher abhängig vom Begriff des "gesetzlichen Richters".

---

1) Vgl. die Darstellung von Bettermann, Der gesetzliche Richter und das Bundesverfassungsgericht, AöR 94 (1969) S.263 ff

2) Vgl. Bettermann AöR 94 (1969) S.263 ff (279 f)

3) Bettermann AöR 94 (1969) S.263 ff (279

2. T e i l :

Der rechtliche Inhalt des Geschäftsverteilungsplans

I. Geschäftsverteilung als Organisationstätigkeit

1. Eliminierung der Geschäftsverteilungstätigkeit aus der Rechtsprechung und der Gesetzgebung

Da die Geschäftsverteilungstätigkeit von Richtern ausgeübt wird, liegt die Frage nahe, ob es sich dabei um "Rechtsprechung" im Sinne von Art. 20 Abs.2 GG handelt. Dabei ist von der Bedeutungsgleichheit des Rechtsprechungsbegriffes in Art. 92 GG mit dem des Art. 20 Abs.2 GG auszugehen. Art. 92 GG knüpft nur an die Aufteilung der Staatsgewalten in Art. 20 Abs.2 Satz 2 GG an und gibt dazu weitere Erläuterungen.

Einen feststehenden Rechtsprechungsbegriff haben Wissenschaft und Praxis noch nicht entwickelt. Art. 103 WRV, der dem Art. 92 GG entsprach, ging von einem formalen Rechtsprechungsbegriff aus[1], der Begriff "Rechtsprechung" in Art. 20 Abs.2 Satz 2 und 92 GG wird demgegenüber fast einhellig materiell verstanden[2]. Dieser Auffassung kann gefolgt werden. Ein nur formeller Rechtsprechungsbegriff würde die Aussage, die rechtsprechende Gewalt sei den Richtern anvertraut, zur Tautologie machen, Art. 92 GG "liefe leer"[3]. Es stände im Ermessen des Gesetzgebers,

---

1) Vgl. RGZ 107, 320 (323 f); Anschütz, WRV 14.Aufl.1932 Art.103 Anm.1

2) Vgl. BVerfGE 22,49 (74); v.Mangoldt, Bonner GG 1953 Vorb. 3 a zu Art. 92; Holtkotten, Bonner Kommentar, Art. 92 Anm. II 1 b; Bettermann, AöR 92 (1967) S.497; ob es materielle Rechtsprechungskriterien gibt, hatte BVerfGE 8, 197 (207) und BVerfGE 12, 264 (274) noch offengelassen, auch BVerfGE 22, 49 ff nennt keine Kriterien, erkennt aber einen materiellen Rechtsprechungsbegriff an.

3) Bettermann AöR 92 (1967) S.497

den Richtern bestimmte Staatstätigkeiten zuzuweisen oder auch nicht, während Art. 92 GG gerade ein "Rechtsprechungsmonopol der Richter" begründet, das den Gesetzgeber daran hindern soll, ihnen die rechtsprechende Tätigkeit zu entziehen.[1)]

Der Definition Adolf Arndts, Rechtsprechung sei "rechtskraftwirkende Entscheidung durch Wahrheits- und Rechtsprüfung um der Gewißheit willen"[2)], setzt das Bundesverfassungsgericht den Einwand entgegen, sie lasse offen, welche Rechtssachen der Verleihung der Rechtskraft bedürften und deshalb zur rechtsprechenden Gewalt gehörten[3)]. Der Umschreibung von Thoma, Rechtsprechung sei der verselbständigte Ausspruch dessen, was in Anwendung des geltenden Rechtes auf einen konkreten Tatbestand im Einzelfall rechtens sei durch eine staatliche Autorität[4)], wird entgegengehalten, auch die Verwaltung sei an die Gesetze gebunden[5)]. Die Lehre Eduard Böttichers[6)] und Friesenhahns[7)], Rechtsprechung sei die Entscheidung eines Rechtsstreits durch einen unbeteiligten Dritten mit obrigkeitlicher Gewalt, wird abgelehnt, da sie nicht alle Gebiete

---

1) Vgl. BVerfGE 22, 49 (73); deswegen sind diejenigen Ansichten, welche die Geschäftsverteilungstätigkeit als "formelle Rechtsprechung" bezeichnen (vgl. Gerner-Decker-Kaufmann, DRiG Komm. § 1 Anm.6 und 7) wertlos, denn mit dieser Einordnung ist sie nicht "Rechtsprechung" im Sinne des Grundgesetzes und nicht Exekutive, liegt also zwischen beiden. Das führt nicht weiter.

2) Rechtsprechende Gewalt und Strafkompetenz in Festschrift für Carlo Schmid 1962 S.15

3) Vgl. BVerfGE 22, 49 (75)

4) in HdbDStR Bd. II S.108 (129)

5) Vgl. BVerfGE 22, 49 (76), zur Kritik hierzu Bettermann AöR 92 (1967) S.498 f.

6) "Inwieweit sichern die Artikel 102 ff der Reichsverfassung die Unabhängigkeit des Richters und den Rechtsweg?" in ZZP 51 (1926) S.201 (206 ff)

7) "Über Begriff und Arten der Rechtsprechung" in Festschrift für Thoma 1950 S.21 f

umfasse, die "herkömmlicherweise zur Rechtsprechung gezählt werden" [1].

Die umfassendste, letztlich nur an drei Kriterien orientierte Definition gibt Bettermann[2]. Rechtsprechung sei die rechtskraftfähige Entscheidung dessen, was rechtens iat, durch eine neutrale Instanz. Diese Umschreibung erfaßt sowohl die Einzelfallentscheidung als auch die Entscheidung in abstrakten oder konkreten Normenkontrollverfahren, denn der Richter kann auch für die Entscheidung zuständig sein, was generell oder in einer Vielzahl von Fällen rechtens ist. Sie entspricht ferner BVerfGE 7,183 (188 f), wonach wesentliches Begriffselement der Rechtsprechung ist, daß entschieden oder festgestellt wird, was rechtens sei; sie wird ferner dem jeder Rechtsprechung wesentlichen Merkmal gerecht, daß sie von einem unbeteiligten Dritten ausgeübt wird[3]. Die Neutralität des Richters besteht sowohl gegenüber seinem Publikum, den Parteien, als auch - und dies ist sehr wesentlich - gegenüber dem Staat. Hier finden die Regeln über die persönliche und sachliche Unabhängigkeit ihre innere Rechtfertigung[4].

Nach diesen Kriterien kann die Geschäftsverteilung nicht der Ausübung rechtsprechender Gewalt zugerechnet werden[5].

---

1) BVerfGE 22, 49 (76), zustimmend insoweit Bettermann AöR 92 (1967) S.498 f

2) in AöR 92 (1967) S.505

3) Vgl. BVerfGE 3, 377 (381 f); BVerfGE 4, 331 (346); auch Friesenhahn, "Über Begriff und Arten der Rechtsprechung" in Festschrift für Thoma, Tübingen 1967 S.21 ff (26 f); ferner Bettermann AöR 92 (1967) S.536f; derselbe AöR 94 (1969) S.269

4) Bettermann, Grundrechte III/2 S.527; derselbe AöR 92 (1967) S.536 f

5) Vgl. Herbert Arndt, Geschäftsverteilungspläne DRiZ 68, 379

Man mag immerhin das aus unabhängigen Richtern bestehende Präsidium als einen besonderen Spruchkörper, etwa vergleichbar mit dem Großen Senat bei den Obersten Gerichtshöfen, ansehen; man mag ferner in der Geschäftsverteilung die Entscheidung darüber erblicken, was bezüglich der innergerichtlichen Zuständigkeit für die Dauer eines Jahres "rechtens" sein solle. Alle diese Erwägungen können aber nicht daran vorübergehen, daß die Mitglieder des Präsidiums von ihrer Entscheidung selbst betroffen sind, weil sie nämlich über ihre eigene Tätigkeit beschließen[1]. Außerdem kann der Geschäftsverteilungstätigkeit keine Rechtskraftwirkung zukommen, da die getroffene Regelung - freilich unter gesetzlichen Voraussetzungen - jederzeit geändert werden kann; auch ist nicht ersichtlich, zwischen wem die - einmal unterstellte - Rechtskraft wirken sollte, wer sie feststellt usw.. Auch wird in dem Geschäftsverteilungsverfahren den "betroffenen Richtern" und den potentiell betroffenen Parteien nicht rechtliches Gehör (Art. 103 GG) gewährt, was immerhin indiziellen Charakter hat[2]. Deshalb kann die Geschäftsverteilungstätigkeit des Präsidiums nicht als Rechtsprechungstätigkeit angesehen werden[3].

---

1) Vgl. Thürk, Rechtsschutzgarantie, DRiZ 63, 45 (46)

2) Vgl. Bettermann AöR 92 (1967) S.536 f.

3) Vgl. BVerfGE 22, 49 (78) "Abgesehen von den gerichtlichen Zuständigkeiten, die von vornherein nicht materielle Rechtsprechung zum Gegenstande haben ..."; Bettermann, AöR 92 (1967) S.529 "Auch ist der Geschäftsverteilungsplan des Präsidiums keine richterliche Entscheidung im Sinne des Art. 97 Abs.2 S.1 GG"; Müller, Amfechtbarkeit von Präsidialbeschlüssen, DRiZ 62,83 f; Scupin, Der gesetzliche Richter im Bonner GG, Diss. Tübingen 1963 S. 54; Tietgen, Rechtsschutz gegen Justizverwaltungsakte, NJW 1956, 1129 (1133)

Da sie auch nicht der parlamentarischen Gesetzgebung zugehört, ist die Geschäftsverteilung materiell der vollziehenden Gewalt zuzurechnen[1]. Innerhalb dieses "sehr geduldigen" Begriffs[2] der vollziehenden Gewalt sind weitere Unterscheidungen vorzunehmen, um die Vielgestaltigkeit staatlicher Exekutivtätigkeit besser erfassen zu können. So ist es auch zu erklären, daß im Schrifttum Begriffe wie "Auswärtige Gewalt", "Verteidigungsgewalt", "Organisationsgewalt", "Prüfungsgewalt" usw. erscheinen[3]. Da die Geschäftsverteilungstätigkeit in erster Linie der Konstituierung und der Zuständigkeitsbestimmung der gerichtlichen Spruchkörper dient, erscheint es nun, nachdem ihre Zugehörigkeit zur vollziehenden Gewalt erarbeitet wurde, folgerichtig, sie als eine der staatlichen Organisationsgewalt angehörende, oder wenigstens aus ihr hervorgegangene Tätigkeit zu verstehen[4]. Die "Schaffung einer Behörde"[5], klassischer Ansatzpunkt für organisationsrechtliche Betrachtungen, ähnelt in ihren einzelnen

---

1) Daß es sich der Sache nach bei der Geschäftsverteilung um Verwaltungstätigkeit handelt, ist ganz überwiegende Ansicht; vgl. z.B. Moning, Geschäftsverteilung innerhalb überbesetzter Spruchkörper, Diss. Bonn 1959 S.30 f; Lüke, Gerichtliche Nachprüfung, Juristische Schulung 61, 205 (207); Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, Kommentar, 1962, § 25 Rdn.10; Nikisch, Zivilprozeßrecht, 2.Aufl. 1952 S.61; Baur, Justizaufsicht, 1954 S.25; Müller, Die Anfechtbarkeit von Präsidialbeschlüssen, DRiZ 62, 83 (84); Breithaupt, Stillstand der Rechtsschutzgarantie, DRiZ 63, 45 (46); Schreier, Das sozialgerichtliche Präsidium, Sozialgerichtsbarkeit 1960, 200

2) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 20 Rdn. 77

3) Vgl. auch von Mangoldt-Klein, GG, 2.Aufl. 1966 S.598 f; Küster, Das Gewaltenproblem im modernen Staat, AöR 75 (1949) 397 ff (413); Maunz-Dürig-Herzog a.a.O.

4) Vgl. Moning, Überbesetzung, Diss. Bonn 1959 S.27; Ehrig, Justitiabilität, NJW 1963,1185 (1189); Müller, Anfechtbarkeit, DRiZ 62, 83 (84); Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.1 ff; Herbert Arndt, Geschäftsverteilungspläne, DRiZ 68,379; Hatschek Lehrbuch, 7. und 8.Aufl. 1931 S.74

5) Dieser Ausdruck wird hier verwendet, um nicht die umstrittenen Ausdrücke der Errichtung oder Einrichtung zu benennen.

Stadien äußerlich durchaus der "Schaffung" eines Gerichts, angefangen beim Gesetz über beider Bestehen bis zum Kauf und der Ausstattung der Dienstgebäude. Auch die innere Organisation der Behörden und der Gerichte ähneln sich durchaus[1].

Diese Ähnlichkeit hat denn auch namentlich in der älteren Literatur dazu geführt, die Geschäftsverteilungspläne der Gerichte und der Behörden teilweise nebeneinander und einheitlich zu behandeln[2]. Sie legt es nahe, die Organisationsgewalt in die vorliegende Untersuchung einzubeziehen, um festzustellen, wie weit wesensverschiedene Abweichungen den Vergleich der innergerichtlichen mit der innerbehördlichen Organisation ausschließen.

2. Organisationsgewalt und Gerichtsorganisation

Weil der Staat, real gesehen, keine natürliche, sondern eben eine organisierte Einheit ist, die nur durch Organe handeln kann, stellt sich bei jeder staatlichen Willensäußerung eine Zuständigkeits- und Zurechnungsfrage, insofern jede im Namen des Staates vorgenommene Handlung organisatorisch gerechtfertigt sein muß[3]. Dies ist die Frage des "Wer"?. Wer darf entscheiden? Wer darf handeln? [4] Den Zusammenhang zwischen dem Staat und dem für den Staat handelnden Organwalter stellt die staatliche[5] Organisations-

---

1) Vgl. die Darstellung bei Rasch a.a.O. S.11, der zutreffend auf diese Übereinstimmung hinweist.

2) Vgl. Franz Schmidt, Errichtung und Einrichtung, Diss. Tübingen 1905 S.25; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4.Aufl. 1901 Band 2 S.171

3) Ebenso Spanner, Organisationsgewalt und Organisationsrecht, DÖV 57, 640 (641 Sp. 1)

4) Vgl. Bettermann, VVDStRL 17 (1959) S.118 (131)

5) Es gibt auch private Organisationsgewalt, man denke an die Befugnisse von juristischen Personen des Privatrechts oder an das Direktionsrecht des Arbeitgebers. Zur Unterscheidung von offizieller und "inoffizieller" Organisation vgl. v.Wiese, Handbuch S.108

gewalt her. Sie ist eine in der Staatsgewalt enthaltene Befugnis ("Gewalt"), welche die Herstellung, den Ausbau und die Erhaltung staatlicher Organisation zum Inhalt hat[1], um die jeweilige Sachregelung zu ermöglichen.

Ganz allgemein kann man sie daher definieren als die Befugnis zur Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung, Bestimmung der Aufgaben und inneren Gliederung sowie Geschäftsregelung von Funktionsträgern, die als Handlungseinheiten einer in ihnen zur Erscheinung kommenden Ganzheit tätig werden[2]. Das Abstellen auf "Funktionsträger" geht über die in der überwiegenden Literatur gegebene Umschreibung, Organisation sei die Schaffung von Behörden und Organen des Staates[3], bewußt hinaus. Es gibt organisatorische Handlungseinheiten, die außerhalb dieses Begriffes bleiben. Auch enthält der Organbegriff einen gegenüber den handelnden Personen verselbständigten Gehalt, so daß er wohl zur Beschreibung eines organisatorischen Gebildes geeignet ist, über die jeweils handelnde Person jedoch keine Auskunft gibt[4]. Der Behördenbegriff ist als

---

1) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt 1964 S.29

2) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt 1964 S.29

3) So z.B. Franz Schmidt, Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Recht, Diss. Tübingen 1905 S.18; Lutz Richter, Organisationsgewalt, 1926 S.6

4) Darauf kommt es aber für den Gerichtsbereich entscheidend an. Für die übrige staatliche Organisation gilt im Prinzip nichts anderes, nur daß der einzelne hier nicht das Recht auf einen gesetzlichen Verwaltungsbeamten hat. Die personelle Bestimmtheit innerstaatlicher Organisation hat jedoch innerbehördliche Verbindlichkeit. Es wäre z.B. ein dienstliches Fehlverhalten, wenn ein Staatsanwalt Anklage in einem Fall erhebt, der geschäftsplanmäßig in die Zuständigkeit eines anderen Staatsanwalts gehört.

organisationsrechtlicher Grundbegriff ungeeignet, da er, stärker noch als der Organbegriff, von den einzelnen Funktionsträgern weg auf eine Ebene führt, die die Frage, wer handelt (auch personell), nicht zu beantworten vermag[1], ganz abgesehen davon, daß es einen einheitlichen Behördenbegriff überhaupt nicht gibt[2], und das Recht der Behördenorganisation nur ein Teil der viel umfassenderen Gesamtorganisation des Staates ist[3].

Anders ausgedrückt, kann man das Organisationsrecht bezeichnen als die Summe aller Vorschriften, die bestimmen, von wem entschieden wird, was materiell rechtens ist und wie es vollzogen wird, wobei nicht nur die Einrichtung in ihrer rechtssatzmäßigen Ausgestaltung gekennzeichnet ist, sondern auch und gerade die durch Menschen gehandhabte, verkörperte, aktionsfähig gemachte Zuständigkeitsordnung gemeint ist[4]. Gerade daß bestimmte Individuen gemäß einer solchen Ordnung berufen sind, das materielle Recht zu verwirklichen und die betreffenden Zuständigkeiten auch wirklich ausüben, macht die Organisation des Staates aus[5].

---

1) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.31; vgl. auch H.J. Wolff, VerwR II, 2.Aufl. 1967, § 76 I d 1, der -bezogen auf die Behörde als Staatsorgan - als ein wesentliches Kriterium des Behördenbegriffes die Tatsache ansieht, daß die Behörde vom Wechsel ihrer "persönlichen Walter" unabhängig ist.

2) Vgl. §§ 70 Abs. 1, 78 Abs.1 VwGO einerseits, Art. 84 und Art. 87 GG andererseits; dazu Böckenförde, Organisationsgewalt 1964 S.31 Anm. 36

3) Hohrmann, Selbstverwaltungskörperschaften, 1967, S.53

4) Vgl. Burckhardt, Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Aufl. 1943 S.130; zustimmend auch Ermacora, Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S.200 f.

5) Vgl. Burckhardt a.a.O.; siehe auch Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1922 (Neudruck 1966) S.559

Hieraus folgt einmal, daß die Organisationsgewalt niemals ein "Rechtstitel" sein kann, der eine Anordnung aus sich selber heraus rechtfertigen könnte[1]. Sie ist vielmehr als Vorbedingung und Ermöglichung jeder Staatstätigkeit ein "Mittel zum Zweck", eine Hilfstätigkeit[2], "Annex der jeweiligen Sachregelung"[3], weshalb man sie auch als eine "akzessorische Gewalt" bezeichnen kann[4].

Zum anderen folgt aus diesem Verständnis, daß bei der Entfaltung jeglicher Staatstätigkeit der Funktion nach auch immer zugleich Organisationsgewalt erscheint[5]. Sofern sie ihr nicht ohnehin durch Gesetz zugewiesen ist, verfüge jede materielle Staatsgewalt "im Zweifel" über diejenige Organisationsgewalt, deren sie zu ihrer Verwirklichung bedarf[6]. Die Organisationsgewalt erfaßt daher die Organe der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit gleichermaßen[7], sie steht "mit der g e s a m t e n staatlichen Rechtsordnung in Zusammenhang" [8].

---

1) Zutreffend Maunz-Dürig-Herzog, GG Art. 84 Rdn. 4; Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.37,57; Spanner, Organisationsgewalt und Organisationsrecht, DÖV 1957, 640 (642 f); Hohrmann, Selbstverwaltungskörperschaften, 1967 S.52

2) Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964, S.38 f; Ermacora, Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958)S.196

3) Böckenförde a.a.O.

4) Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2.Aufl.1966 S.926

5) Zutreffend Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.39 Krüger a.a.O. S.926; Stern, Vertragliche Grenzen, BayVBl.1960, 181 (182); Ermacora, Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S.192 und S.201; A.Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927 S.310; zu jedem Gericht gehört "ein Stück Verwaltung", vgl. Fritz Werner, Organisationsrechtliche Fragen der Bundesgerichtsbarkeit, in "Recht im Wandel", 1965 S.91 ff (94)

6) Vgl. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2.Aufl. 1966 S.926

7) Zutreffend Ermacora, Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S.201

8) Vgl. Burckhardt, Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Aufl. 1943 S.140; Hervorhebung vom Verfasser

Der Rechtsprechungsbereich hat freilich selten im Mittelpunkt organisationsrechtlicher Betrachtungen gestanden[1]. Nachdem die Landesverfassungen im 19. Jahrhundert allgemein einen Gesetzesvorbehalt für die Gerichtsorganisation geschaffen hatten, war die Zugehörigkeit des Justizbereichs zu einer ausschließlich im Wege der Gesetzgebung zu regelnden Materie klargestellt und für das einschlägige Schrifttum daher "uninteressant"[2]. Für die Untersuchung, ob es Hoheitsakte ohne gesetzliche Ermächtigung geben darf, ist die Gerichtsorganisation in der Tat wenig ergiebig, da die Organisation des Gerichtswesens weitgehend schon im Grundgesetz vorgegeben ist[3] und selbst der Gesetzgeber hier gleichsam in die Rolle eines Ausführungsorgans gedrängt wird. Hiervon abzugrenzen ist die Frage, welche Rechtsqualität organisatorischen Maßnahmen im Einzelfalle zukommt. Die zu ihrer Beantwortung herangezogenen Kriterien sind auch für den Bereich der Gerichtsorganisation wesentlich.

Es leuchtet ein, daß es der Vielfalt organisatorischer Betätigung nicht gerecht werden kann, sie ausnahmslos alle oder dem Grundsatz nach entweder der Legislative[4]

---

1) Vgl. jedoch neuestens die Ausführungen von Rasch, Organisationsrechtliche Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VerwArch 60 (1969) S.1 ff und von Werner, Organisationsrechtliche Fragen der Bundesgerichsbarkeit, in "Recht im Wandel", 1965 S.91 ff

2) Mit Recht hebt deshalb Rasch a.a.O. S.1 die "etwas stiefmütterliche" Behandlung hervor, die die Gerichtsorganisation in Lehre und Rechtsprechung bisher erfahren hat.

3) Vgl. Fritz Werner, Organisationsrechtliche Fragen, a.a.O. S.91 f

4) So z.B. Lutz Richter, Organisationsgewalt, 1926 S.13

oder der Exekutive[1] zuzuweisen. Man kann nicht alle Organisationsfälle "über einen Kamm scheren"[2]. Gerade am Beispiel der Gerichtsorganisation läßt sich zeigen, daß sich die Rechtsnatur der Organisationsakte nur aus der Eigenart der jeweiligen Anordnung ergibt[3] und daß ihnen nicht irgendein aus allgemeinen Erwägungen vorgegebener Rechtscharakter zukommt.

3. Der traditionelle Gesetzesvorbehalt der Gerichtsorganisation

Unter Berufung auf Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG oder auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[4] wird häufig der gesamte Bereich der Gerichtsorganisation einem umfassenden institutionellen Gesetzesvorbehalt unterworfen. Dieser Ansatz ist richtig. Das Institut des gesetzlichen Richters setzt eine Summe gesetzlicher Bestimmungen voraus, aus denen sich seine Zuständigkeit ergibt. Der Gesetzesvorbehalt ist freilich nicht so klar umrissen, wie es beim ersten Zusehen den Anschein hat. Wenn er nämlich den Sinn haben soll, die Gerichtsorganisation aus dem Bereich der Exekutive herauszunehmen und umfassend der Legislative zu überantworten, so müßten alle Akte der Gerichtsorganisation von den Parlamenten beschlossen werden. Diese Folgerung wird jedoch von niemandem gezogen. Es bleibt die Frage zu klären, wieweit sich jener Gesetzesvorbehalt erstreckt. BVerfGE 2,307 ff trägt den Leitsatz: "Für die Änderung von Gerichtsbezirken besteht ein Vorbehalt des Gesetzes". Die Änderung von Gerichtsbezirken ist jedoch nur eine organisatorische

---

1) Vgl. Georg Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887 (Neudruck 1964) S.387

2) So zutreffend Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928 S.131

3) Vgl. H.H. Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965 S.93

4) Vgl. besonders BVerfGE 2, 307 ff

Anordnung unter vielen anderen, die zur Ermöglichung der Rechtsprechungstätigkeit erforderlich werden. Von der inneren Gerichtsorganisation hat das Bundesverfassungsgericht nicht gesprochen. Die Legislative habe aber das Recht, "die Befugnis zur Änderung von Gerichtsbezirken innerhalb der vom Grundgesetz für die Übertragung rechtsetzender Gewalt bestimmten Grenzen der Exekutive zu übertragen"[1], mit anderen Worten, eine ministerielle Zuständigkeit ist auch im Bereich der Gerichtsorganisation denkbar. Gemäß §§ 7 Abs.1 Satz 2, 28 Abs.1 S.2 SGG können Änderungen der Gerichtsbezirke durch Rechtsverordnung bestimmt werden; gemäß §§ 14 Abs.1, 33 ArbGG werden sogar die Arbeitsgerichte und die Landesarbeitsgerichte durch Rechtsverordnung errichtet. Nach § 93 Abs.1 Satz 1 GWB z.B. kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmen, ob Kartellsachen bei bestimmten Gerichten konzentriert werden. Die Verordnungsbefugnis darf sogar auf die Landesjustizverwaltungen übertragen werden. Alle diese Verordnungen sind Organisationsverordnungen im Bereich der Justiz ebenso wie solche, die die Funktionsbereiche der Exekutive betreffen[2]. Der Gesetzesvorbehalt der Gerichtsorganisation kann deshalb nur im Vorbehalt des materiellen Gesetzes, also unter Einschluß der Verordnung, nicht nur des förmlichen Gesetzes bestehen[3].

Die Unklarheit über die Reichweite dieses Gesetzesvorbehaltes läßt sich übrigens bis in seine Entstehungsgeschichte zurückverfolgen: Im Zentralausschuß des preußischen Landtages für die Revision der Verfassungsurkunde vom 5.Dezember 1848 wurde zu dem späteren Art. 89 der Verfassung von 1850 ("Die Organisation der Gerichte wird durch das Gesetz

---

1) BVerfGE 2, 307 (326)

2) Vgl. Bettermann, Grundrechte III/2 S.545,der dem BVerfG vorwirft, das Problem der Organisationsverordnung übersehen zu haben.

3) Vgl. Rasch,Organisationsrechtliche Probleme,VerwArch 60 (1969) S.16, der zutreffend ausführt,der gesetzliche Richter des Art.101 Abs.1 Satz 2 GG sei nicht ein formell-gesetzlicher, sondern ein normativ-bestimmbarer Richter. Jede abstrakt-generelle Anordnung sei zu seiner Bestimmung geeignet.

bestimmt") bemerkt, er drücke nicht genau genug aus, welche Organisationsfälle nun eigentlich des Gesetzes bedürften, und es wurde angeregt, "das Prinzip des Artikels genauer zu spezialisieren"[1].

Zu dieser Spezialisierung ist es nicht gekommen, da die Einzelheiten einem Justizeinrichtungsgesetz überlassen bleiben sollten[2]. Auch wenn in späteren Gesetzen, namentlich dem Gerichtsverfassungsgesetz und den dazu ergangenen Ausführungsgesetzen, die Gerichtsorganisation immer umfassender im Wege der förmlichen Gesetzgebung geregelt worden ist, so war die innere Gerichtsorganisation nur ausnahmsweise Gegenstand einer förmlich-gesetzlichen Regelung. Beim Bundesverfassungsgericht verteilt bereits das Gesetz (§ 14 BVerfGG) die Geschäfte unter die beiden Senate. Da die Bundesverfassungsrichter schon in einem Wahlakt für einen der beiden Senate gewählt werden, findet eine weitere präsidiale Personalverteilung nicht statt. Diese Regelung war aber nur wegen der Übersichtlichkeit der Verhältnisse am Bundesverfassungsgericht möglich, zudem kann das Plenum die Regelung künftig ändern (§ 14 Abs.4 BVerfGG).

Richtig dürfte für den hier interessierenden Bereich die Überlegung sein, daß die Gerichtsorganisation nicht zum "Hausgut der Verwaltung" zählt[3], sondern wegen der Einwirkungsmöglichkeiten auf die Rechtsprechung "an sich" zu den Urzuständigkeiten der Gesetzgebung. Es ist jedoch möglich, diese Befugnisse zu delegieren, so daß auf diese Weise auch Verwaltungsbehörden Akte der Gerichtsorganisation vornehmen können. Aber der Gesetzgeber braucht seine

---

1) Vgl. die Stenographischen Berichte der 1.Kammer, 1849 II S.683; Franz Schmidt, Errichtung und Einrichtung, Diss. Tübingen 1905 S.87; auch v. Roenne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 4.Aufl. 1881 Band 1 S.475 Anm. 4

2) Vgl. Franz Schmidt a.a.O. S.88

3) Zutreffend Bettermann, Grundrechte III/2 S.547

Befugnisse nicht auf die Verwaltungsbehörden der Exekutive zu delegieren. Er kann, wie dies mit der Einführung der Präsidialverfassung geschehen ist, den Gerichten das Recht zur Selbstorganisation ganz oder teilweise überlassen, wie er auch Behörden das Recht überlassen kann, sich selbst zu organisieren. Die Geschäftsverteilung und Spruchkörperbesetzung hat das Gesetz auf die Präsidien übertragen, ebenso wie es teilweise den Präsidien das Recht eingeräumt hat, Geschäftsordnungen für den inneren Geschäftsgang zu erlassen[1]. Es ist dies ein Vorgang, der der Verleihung der kommunalen oder der akademischen Selbstverwaltung ähnelt, ohne daß sich der Staat bei der Geschäftsverteilung - wie dies aber bei der Aufsicht im Kommunal- oder Hochschulbereich, bisweilen auch bei den gerichtlichen Geschäftsordnungen der Fall[2] ist - die Befugnis zur Rechtmäßigkeitskontrolle über die Geschäftsverteilungsmaßnahmen der Gerichte vorbehalten hat[3]. Aus dieser Regelung die Schlußfolgerung abzuleiten, die Geschäftsverteilung sei keine Verwaltungstätigkeit, sondern Rechtsprechung, hieße einem formellen Rechtsprechungsbegriff verhaftet zu sein[4]. Zu beachten ist nämlich, daß das Gerichtsverfassungsgesetz nicht durchweg alle Geschäftsverteilungsbefugnisse in die Hände unabhängiger Richterkollegien gelegt hat. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur allgemeinen Einführung eines zweiten Rechtszuges in Staatsschutz-Strafsachen vom 8. September 1969 (BGBl.I S.1582) wurde der Untersuchungsrichter bei den Landgerich-

---

1) Vgl. z.B. § 140 GVG, § 44 Abs.3 S.1 ArbGG, § 50 SGG, §§ 9 und 10 Abs.4 FGO

2) Vgl. § 140 GVG, § 44 Abs.3 S.1 ArbGG, § 50 S.2 SGG

3) Zutreffend Moning, Geschäftsverteilung innerhalb überbesetzter Spruchkörper, Diss. Bonn 1959 S.31

4) So aber Gneist in der Justizkommission, vgl. Hahn Mat. I S.1040

ten "durch die Landesjustizverwaltung" bestellt, § 61 Abs. 2 GVG a.F. [1]. Wenn es auch zulässig gewesen sein mochte, diese Befugnis auf den Oberlandesgerichtspräsidenten zu übertragen[2], so handelte es sich im Grundsatz jedenfalls um eine Durchbrechung des Präsidialsystems[3] und um eine klare Verwaltungszuständigkeit im Rahmen gerichtlicher Geschäftsverteilung[4]. Ob es sich ebenso bei der Bestimmung und Zuweisung des Ergänzungsrichters verhält, ist streitig. Nach § 192 Abs.2 GVG kann der Spruchkörpervorsitzende unter bestimmten Voraussetzungen die Zuziehung von Ergänzungsrichtern anordnen. Wie diese Anordnung geschäftsverteilungsmäßig "durchgeführt" wird, soweit es sich um Berufsrichter handelt, ist im Gerichtsverfassungsgesetz nicht geregelt. In den Motiven zum Regierungsentwurf[5] wird ausgeführt, es solle den Landesgesetzen überlassen blei-

---

1) Auch der Untersuchungsrichter ist "gesetzlicher Richter", vgl. BVerfGE 25, 336, auch BayVGH VerwRspr.50, 396 (402); gegen diesen Verwaltungseinfluß Huhn, Verteilung der Geschäfte, DRiZ 60, 406; kritisch auch Scupin, Diss. 1963 S.55. Die Untersuchungsrichter beim BGH und bei den Oberlandesgerichten werden gemäß § 186 Abs. 1 bzw. Abs.4 StPO von den Präsidenten dieser Gerichte bestellt. Nach BVerfGE a.a.O. handelt der Präsident beim BGH hierbei als unabhängiges Organ der gerichtlichen Selbstverwaltung.

2) Vgl. Schwarz-Kleinknecht, 28.Aufl. 1969 Anm. 2 zu § 61 GVG; Löwe-Rosenberg (Schäfer) 21.Aufl. 1965 Band 2 Anm. 3 zu § 61 GVG, wo § 7 Abs.3 der VO vom 20. März 1935 (RGBl.I S.403) wegen Verstoßes gegen § 61 GVG für gegenstandslos gehalten wird.

3) Vgl. Schwarz-Kleinknecht, 28.Aufl. 1969 Anm. 2 zu § 61 GVG

4) Moning, Geschäftsverteilung, Diss. Bonn 1959 S.33, sieht den Oberlandesgerichtspräsidenten bei Ausübung der ihm gegebenenfalls übertragenen Befugnis zur Bestellung des Untersuchungsrichters als Organ der Justizverwaltung an. Ebenso Schorn, Präsidialverfassung S.25 f; wohl auch Eb. Schmidt, Lehrkommentar Teil III 1960 § 61 GVG Rdn. 6 sowie § 16 GVG Rdn. 8

5) Vgl. Hahn Mat. I S.179

ben, "bei Regelung der Bestimmung über die Geschäftsverteilung auch in dieser Beziehung die erforderlichen Vorschriften zu treffen".

In den meisten Ausführungsgesetzen der Länder zum Gerichtsverfassungsgesetz ist hierzu jedoch nichts bestimmt[1], woraus teilweise der Schluß gezogen wird, für die Bestimmung und Zuweisung des Ergänzungsrichters sei das Präsidium zuständig[2]. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die Kompetenzen des Präsidiums sind eindeutig umschrieben. Der Ergänzungsrichter braucht weder der regelmäßige noch der zeitweilige Vertreter eines Gerichtsmitgliedes zu sein[3], so daß die §§ 22a ff, 63 ff GVG auf diese Maßnahmen nicht - auch nicht analog - anwendbar sind[4]. Die Maßnahme obliegt daher dem jeweiligen Gerichtspräsidenten[5], der hierbei von einem Teil des Schrifttums als Organ der Justizverwaltung angesehen wird[6].

Eine eindeutig verwaltungsbehördliche Zuständigkeit für zumindest vorbereitende Geschäftsverteilungsmaßnahmen enthalten die §§ 160 Abs.2, 169 S.2 BBauG, wonach die für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständige Oberste Landesbehörde die bei den Kammern für Baulandsachen mitwirkenden Richter der Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungs-

---

1) Ausnahme z.B. § 3 HamAGGVG vom 31.Mai 1965 (GVBl.I S.99)

2) Vgl. Schwarz-Kleinknecht, 28.Aufl.1969 Anm. 3 zu § 192 GVG; Löwe-Rosenberg (Schäfer) 21.Aufl. 1965 Band 2 Anm. 8 a zu § 192 GVG

3) Vgl. zutreffend RGSt 59, 20 f; Löwe-Rosenberg (Schäfer) 21. Aufl. 1965 Band 2 Anm.8 zu § 63 GVG

4) Zutreffend Schorn, Präsidialverfassung S.29 f; Eb.Schmidt, Lehrkommentar Teil III 1960 § 192 GVG Rdn. 11; Löwe-Rosenberg, 20.Aufl. 1956 Band 2 Anm.8 zu § 192 GVG

5) Vgl. die in der Anm. 4 Genannten

6) Zutreffend Schorn, Präsidialverfassung, S.30

gerichte sowie die für den Fall ihrer Verhinderung erforderlichen Vertreter auf die Dauer von drei Jahren "bestellt". Die Zuweisung an die konkrete Baulandkammer und die Geschäftsverteilung im übrigen regelt sich zwar nach § 63 GVG[1], wo jedoch nur eine Baulandkammer besteht, entscheidet die Verwaltung praktisch über ihre konkrete Besetzung.

Bis zum Erlaß des Deutschen Richtergesetzes am 8.September 1961 wurde auch der Vorsitzende der Kammer für Handelssachen und der Schwurgerichtsvorsitzende von der Landesjustizverwaltung bestimmt[2]. Solche Handlungen gehören auch zur Geschäftsverteilung bei den betreffenden Gerichten. Das Gesetz hat diese nicht pauschal auf die Gerichte übertragen, sondern unter den Gerichten und der Justizverwaltung aufgeteilt. Daß die Geschäftsverteilungstätigkeit je nachdem, wer sie gerade ausübt, einen verschiedenen Inhalt haben kann, läßt sich nicht behaupten. Die Rechtsnatur gerichtlicher Organisationsakte muß daher nach denselben Kriterien beurteilt werden, wie solche in den übrigen Bereichen staatlichen Handelns.

4. Organisationsakte im Verwaltungs- und Gerichtsbereich

Am geläufigsten und im Schrifttum immer wiederkehrend ist die Abgrenzung von "Errichtung" und "Einrichtung" der Behörden als der beiden Grundelemente der Behördenorganisation[3]. Diese Kriterien sind freilich nur Bezugspunkte,

---

1) Vgl. Brügelmann-Förster, Bundesbaugesetz § 160 Anm.5

2) Vgl. die Kritik hierzu bei Schorn, Präsidialverfassung, 1957 S.22; heute Angelegenheit der jeweiligen Präsidien.

3) Vgl. Franz Schmidt, Errichtung, Diss. Tübingen 1905 S.4-10; Sembritzki, Organisationsgewalt, Diss.Berlin 1933 S.27 ff; Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.46

technische Begriffe, die ihren Inhalt erst dadurch erhalten, daß man ihnen die jeweiligen gerade zu beurteilenden Organisationsakte zuordnet und dadurch bestimmt, ob sie zum Außen- oder Innenbereich gehören. Es gibt daneben verschiedene Systeme von Organisationsabläufen, die sich im einzelnen in der Anzahl ihrer Differenzierungen nicht unerheblich voneinander unterscheiden[1]. Alle diese Systeme lassen erkennen, daß diejenigen Organisationshandlungen, die bei der "Schaffung" einer Verwaltungsbehörde erforderlich werden, auch in der Gerichtsorganisation anfallen. Die meisten dieser Anordnungen sind im GVG (bzw. für die betreffenden Gerichtszweige in den einzelnen Verfahrensordnungen) und den Ausführungsgesetzen der Länder enthalten, weshalb man das Gerichtsverfassungsgesetz mit Recht als ein "Organisationsgesetz" bezeichnen kann[2].

Die gerichtliche Geschäftsverteilung ist auf den ersten Blick derjenigen Tätigkeit zuzurechnen, die im Bereich der Behördenorganisation zur "inneren Organisation" zählt. Was bei einer Behörde die Einteilung in Referate, Abteilungen und Unterabteilungen ist, entspricht bei den Gerichten der Einteilung in Einzelrichterstellen, Kammern und Senate. Das Gerichtsverfassungsgesetz enthält zwar schon die Anordnung, die Spruchabteilungen zu "errichten" (vgl. § 60 GVG: "Bei den Landgerichten werden Kammern gebildet"), mit diesem Gesetzesbefehl sind sie jedoch tatsächlich noch nicht vorhanden. Organisatorisch konkretisiert wird der Spruchkörper erst mit dem Beschluß, der sein Vorhandensein, seine Zuständigkeit und seine Besetzung festlegt[3].

---

1) Vgl. hierzu die verschiedenen Systeme bei Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.47 f; Ermacora, Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S.206; Franz Schmidt, Errichtung und Einrichtung, Diss. Tübingen 1906 S.6; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 84 Rdn. 20; ferner die bei Böckenförde a.a.O. genannten Autoren.

2) Zutreffend Schneider, Verfassungsmäßige Problematik, ZZP 1964 (Nr.77) S.409 ff (413 und 423)

3) Die Anzahl der Spruchkörper und der jeweilige Vorsitz ist dem Präsidium dabei vorgegeben.

Bei den Gerichten erschöpft sich diese innere Organisation nicht etwa in der Geschäftsverteilung. Auch hier gibt es noch weitere Vorgänge, die wie bei den Verwaltungsbehörden zum "internen Geschäftsbetrieb" gerechnet werden und die im Gerichtsverfassungsgesetz und den Prozeßordnungen nicht geregelt sind. Sie sind häufig Gegenstand von Geschäftsordnungen[1]. Auch wenn Geschäftsordnungen gesetzlich nicht vorgesehen sind[2], wird dieser "interne Geschäftsbetrieb" täglich praktiziert. Dies ist dann die Ausübung von Organisationsgewalt im Gerichtsbereich ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung, die übrigens, soweit sie den Bürger berührt[3], organisationsrechtlich nicht ohne Interesse ist.

Die organisatorische Gliederung des Gerichts ist freilich nicht der alleinige Inhalt der Geschäftsverteilungstätigkeit. Die geschaffenen Zuständigkeiten müssen noch wahrgenommen werden.

Wird in einer Behörde die Einrichtung einer Abteilung beschlossen, der ein bereits namentlich bekannter Beamter vorstehen soll, und ändert die Behörde ihren Organisationsplan entsprechend, so ist dieser Beamte damit noch nicht mit den neuen Amtsgeschäften betraut. Er bleibt so lange an seiner alten Stelle, bis er die dienstliche Aufforderung erhält, das neue Amt anzutreten. Diese Maßnahme ist zu trennen von der bloßen inneren Organisation des Funktionsträgers. Sie gehört den Organisationshandlungen zu, die die Bereitstellung derjenigen Mittel be-

---

1) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Mellwitz, Geschäftsordnungen, NJW 1962, 778 (779) mit zahlreichen Beispielen.

2) wie z.B. beim Bundesverwaltungsgericht und der Überzahl der Ländergerichte

3) Die Geschäftsordnungen enthalten bisweilen Anordnungen, die für das einzelne Prozeßverfahren Auswirkungen haben können (Akteneinsicht, Verfahren bei Anrufung Großer Senate u.a.); vgl.die Beispiele bei Mellwitz (a.a.O.), die sich von solchen in den Prozeßordnungen enthaltenen Normen im Inhalt nicht unterscheiden.

treffen, die erforderlich sind, damit der Funktionsträger auch "tatsächlich" handeln kann[1].

Hierzu zählt vornehmlich die Beschaffung der personellen Mittel und die Bestimmung über ihre Verwendung, zum Beispiel die Einrichtung von Planstellen und deren Besetzung.[2] Auch bei den Gerichten werden solche Maßnahmen getroffen. Es werden Planstellen für Urkundsbeamte, Rechtspfleger und sonstige Organwalter geschaffen und auch von der Justizverwaltung besetzt. Die Planstellen für das "richterliche Personal" werden durch Haushaltsgesetze geschaffen; die Erteilung des Auftrages, nunmehr konkrete richterliche Geschäfte wahrzunehmen, nimmt indessen das Präsidium vor[3]. Dies folgt aus den Worten des § 63 Abs.1 Satz 1 GVG: "... und die ständigen Mitglieder der einzelnen Kammern bestimmt". Dieses "bestimmt" enthält für den betreffenden Richter die Zuweisung, den dienstlichen Befehl, nunmehr für die Dauer des Geschäftsjahres in der Kammer X als Richter zu amtieren. Nach § 30 Abs.1 ArbGG werden die Vorsitzenden und die Arbeitsrichter den einzelnen Kammern "zugeteilt"; nach § 7 Abs.2 VwGO "bestimmt" das Präsidium die Mitglieder der Kammern; nach § 25 Abs.1 SGG "teilt" das Präsidium "den Kammern" die Vorsitzenden zu. Alle diese verschiedenen Ausdrücke meinen dasselbe, daß nämlich dem einzelnen Richter ein bestimmter Aufgabenkreis zugewiesen wird.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß in den Geschäftsverteilungsmaßnahmen des Präsidiums zwei Anordnungen enthalten sind, die systematisch getrennt behandelt werden müssen: die organisatorische Gliederung des Gerichts und die Zuweisung der einzelnen Richter für bestimmte Arbeitsbereiche.

---

1) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.47 f

2) Vgl. Böckenförde a.a.O. S.48

3) Dies hat Rasch, Organisationsrechtliche Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VerwArch 60 (1969) S.21 f mit aller Klarheit herausgearbeitet.

A. Organisationsnorm im Außenbereich

II. Die Rechtsnormqualität des Geschäftsverteilungsplans

1. Die Normativität der Geschäftsverteilung

a) Die abstrakt-generelle Bestimmung des Geschäftsverteilungsplans

aa) Die geregelten Fälle

"Fall" ist das gestaltete Rechtsverhältnis.
Der Geschäftsverteilungsplan knüpft regelmäßig an die Klageerhebung oder an die Zulassung der Anklage oder an eine sonstige prozessuale Voraussetzung an und bestimmt, falls die Klage erhoben werde, so solle die Kammer X - zu der die Räte A und B und der Direktor C gehören - zur Bearbeitung zuständig sein. Der Zusatz, mit wem der zuständige Spruchkörper konkret besetzt sein wird, ist eine Folge der Entwicklung des Instituts des gesetzlichen Richters. Wenn man der Auffassung ist, zu seiner Konkretisierung reiche es aus, den Spruchkörper "als solchen" zu bestimmen, ohne eine bestimmte personelle Besetzung zu garantieren[1], so würde es genügen, an den Namen eines Prozeßbeteiligten oder ein anderes Merkmal anzuknüpfen und dafür einen mit der Bearbeitung betrauten Spruchkörper zu benennen.

Da jedoch nach der für die Praxis verbindlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der gesetzliche Richter die einzelne Richterpersönlichkeit "von Fleisch und Blut" ist[2], muß der Geschäftsverteilungsplan eine entsprechende Auskunft geben können. Es genügt also nicht, ihn zu lesen wie "die Kammer X ist zuständig für Mietsachen", sondern man muß lesen können "die Kammer X, der die Richter A, B und C angehören, ist zuständig für Mietsachen".

---

1) In diesem Sinne etwa Bruns, NJW 1964, 1885 (1886 Sp.2)
2) So Bruns, NJW 1964, 1884 (1886); vgl. BVerfGE 17, 294

Das zwischen Staat und Rechtsuchendem (oder auch Angegriffenem) bestehende Rechtsverhältnis wird vom Präsidium verbindlich "geordnet". Ebenso wie die Normen über die örtliche und sachliche Zuständigkeit dieses Rechtsverhältnis verbindlich in dem Sinne regeln, daß bestimmte Rechtssachen nur bei bestimmten Gerichten an bestimmten Orten behandelt werden dürfen, so regelt der Geschäftsverteilungsplan ergänzend dazu[1], von wem die Rechtssache nun zu entscheiden ist. Seine Verbindlichkeit ergibt sich daraus,daß es den Parteien nicht anheimgestellt ist, sich gegebenenfalls an einen anderen, genehmeren Richter innerhalb desselben Gerichts zu wenden. Ein anderer als der vorbestimmte Richter kann nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen tätig werden, wie z.B. im Falle der Vertretung. Der Geschäftsverteilungsplan enthält, anders ausgedrückt, die verbindliche Zuordnung bestimmter Rechtssachen vor bestimmte Spruchkörper mit bestimmten Richtern.

Diese Zuordnung ist die Regelung des Rechtsschutz-Rechtsverhältnisses, ist "der Fall" dieses Hoheitsaktes.

Gemäß § 63 Abs.1 S.1 GVG werden vor Beginn des Geschäftsjahres "auf seine Dauer" die Geschäfte verteilt. Das Präsidium kann also gar nicht wissen, welche bzw. wieviele Rechtssachen zu bearbeiten sein werden. Mag auch ihre Anzahl nach der Erfahrung vergangener Geschäftsjahre ungefähr feststehen, so gibt es doch keine Gewißheit dafür, und es läßt sich auch nicht sagen, welche Rechtssachen zu bearbeiten sein werden. Während der Geltungsdauer des Geschäftsverteilungsplanes können laufend neue Fälle von seiner Regelung erfaßt werden. Die "Fälle", das heißt die Zuordnungsfälle, sind also unbestimmt, die Regelung muß eine abstrakte sein.

Gelegentlich wird der Geschäftsverteilungsplan als ein "justizförmlicher Verwaltungsakt" bezeichnet[2]. Er beziehe

---

1) Vgl. BVerfGE 2,307 (319): "Die gesetzlichen Zuständigkeitsnormen werden durch Organisationsakte ... praktikabel gemacht".

2) Vgl. Eberhard Schmidt, Lehrkommentar I Nr.391

sich auf ein einmaliges konkretes Sachverhältnis; für die Dauer eines Jahres werde die Geschäftsverteilung geregelt. Es handele sich also um eine Einzelfallregelung[1]. Dem kann nicht gefolgt werden. Die Geschäftsverteilung ist eine Zuordnungstätigkeit, von der eine Vielzahl von Menschen betroffen ist. Ebenso könnte gesagt werden, die StVO habe Einzelaktcharakter, da "der Straßenverkehr" damit geregelt werde. Hinter dem Begriff "Geschäftsverteilung steht eine Vielzahl von künftigen Rechtsbeziehungen. Es ist nicht möglich, hierin eine Einzelfallregelung zu erblicken.

bb) Der Adressatenkreis

Es ist schon angeklungen, wer die von der Regelung betroffenen Personen (Adressaten) des Geschäftsverteilungsplans sind. Es sind dies einmal diejenigen Personen, die in künftige gerichtliche Verfahren verwickelt sein werden: das rechtsuchende Publikum der Gerichte.

Art. 101 Abs.1 S.2 GG enthält die Verpflichtung des Staates, jedem den gesetzlichen Richter bereitzustellen[2]. "Jeder", das sind alle der Gerichtshoheit des Staates ausgesetzten Personen[3].

Darüber hinaus ist wegen des Entziehungsverbotes des Art. 101 Abs.1 S.2 GG durch den Geschäftsverteilungsplan noch ein weiterer Adressatenkreis "angesprochen". Art. 101 Abs.1 S.2 GG enthält, wie bereits dargelegt, nicht nur

---

1) So Schorn, Präsidialverfassung, 1957, S.110

2) Vgl. Bettermann, Grundrechte III/2 S.556; ders. AöR 94 (1969) S.263 ff (276); Rasch, VerwArch 60 (1969) S.20

3) Zu eng OLG Bremen NJW 1958, 432, das (nur) jedem Staatsbürger das Recht auf den gesetzlichen Richter zubilligt; im Sinne der Kleinschen Differenzierung (v. Mangoldt-Klein, GG 2.Aufl. 1966 S.97 ff) ist Art. 101 GG sowohl Menschenrecht (vgl.Bettermann, Grundrechte III/2 S.557) als auch Grundrecht (vgl.§ 90 Abs.1 BVerfGG, zutr. Bettermann, AöR 94 (1969) S.263 ff (S.312))

das Gebot, den gesetzlichen Richter bereitzustellen, sondern - dem Wortlaut nach im Vordergrund stehend - das Verbot, jemanden seinem gesetzlichen Richter zu entziehen. Die Bereitstellung des gesetzlichen Richters für die künftigen Verfahrensbeteiligten enthält somit gleichzeitig ein an die Adresse jeglicher Staatsgewalt - und gerade auch an die die festgelegten Zuständigkeiten ausfüllenden Richter[1] - gerichtetes Verbot, in die einmal zwischen Partei und Staat festgelegte Rechtsbeziehung (Kompetenzregelung) einzugreifen.

Für diejenigen Staatsgewalt ausübenden Personen ergibt sich hieraus eine zweifache Adressateneigenschaft: Als dem Staat gegenüberstehenden Individuen sagt ihnen der Geschäftsverteilungsplan, wer zur Entscheidung "ihrer" potentiellen Rechtsangelegenheiten zuständig ist.

> Landgerichtsrat X beim Landgericht A erleidet einen Verkehrsunfall mit hohem Vermögensschaden. Der Geschäftsverteilungsplan "seines Gerichts" sagt auch ihm, welche Kammer für "seinen Fall" zuständig ist.

Hier ist der Richter nicht als Träger hoheitlicher Funktionen, sondern in seiner persönlichen Rechtsstellung vom Geschäftsverteilungsplan "betroffen", wie jeder andere Bürger auch.

In ihrer Eigenschaft als Amtsträger gebietet dazu der Geschäftsverteilungsplan allen Staatsgewalt ausübenden Personen - also nicht nur den Richtern - die Beachtung und Einhaltung der festgelegten Zuständigkeiten[2].

Da der erfaßte Personenkreis - alle diejenigen Personen, welche im Laufe des Geschäftsjahres das Gericht in Anspruch

---

1) Vgl. BVerfGE 3, 359 (364); BVerfGE 4, 412 (416 f); vgl. ferner oben S. 18-20

2) Zutreffend Gottschalk, Das Recht auf den gesetzlichen Richter, Diss. Köln 1967 S.32; die Richter haben den Geschäftsverteilungsplan "dienstlich" zur Kenntnis zu nehmen und zu beachten; vgl. auch Bettermann, Grundrechte III/2 S.565 und Richter, Stellenbesetzung, JZ 61, 658/659 Spalte 2 mit Anm. 16

nehmen oder die festgelegten Zuständigkeiten zu respektieren haben - bei Erlaß des Geschäftsverteilungsplans nicht übersehbar ist, ständig neue Personen davon betroffen sein können, ist der Adressatenkreis generell bestimmt.

Der Geschäftsverteilungsplan enthält abstrakt-generelle Regelungen.

b) Die Normativität des Geschäftsverteilungsplans und das Problem der Organisationsverordnung

aa) Die älteren Auffassungen

Das Reichsgericht hat in ständiger Rechtsprechung[1] judiziert, der Geschäftsverteilungsplan enthalte "Dienstvorschriften", die lediglich auf den inneren Dienst der Gerichte berechnet, ihrer Natur nach institutionellen Charakter hätten, "reglementäre Vorschriften"[2], Anordnungen "im Innern des Gerichts", welche im Wege der Justizverwaltung getroffen würden[3], "innere dienstliche Anordnungen", denen kein Rechtsnormcharakter zukomme[4]. Auch der Bundesgerichtshof vertritt im Anschluß an die Rechtsprechung des Reichsgerichts die Ansicht, der Geschäftsverteilungsplan sei keine Rechtsnorm[5]. Diesem Ausgangspunkt folgt ein großer Teil des Schrifttums[6]. Der Standpunkt des Reichsge-

---

1) angefangen in RGSt 2,195 (Urteil vom 8.Juli 1880)

2) Vgl. RGSt 3, 236 (242) und RGSt 3,8

3) RGZ SeuffArch 44, 343

4) RGSt 45, 260 (262); so auch Herbert Arndt, Geschäftsverteilungspläne, DRiZ 68, 379

5) Vgl. BGHSt 3,353 (355), wo der Geschäftsverteilungsplan als eine "Angelegenheit des inneren Dienstes" bezeichnet wird; sich hierauf beziehend BGHZ 37, 125 (130).

6) Vgl. Kern, Gesetzlicher Richter 1927 S.178; Schorn, Präsidialverfassung, 1957 S.123; Hatschek, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 7. u. 8. Aufl.1931 S.74 f; Gage-Sarstedt,Revision in Strafsachen, 4.Aufl. 1962 S. 141; Peters, Strafprozeßrecht, 2.Aufl. 1966 S.126; Eb. Schmidt, Lehrkommentar, Band I 2.Aufl. 1964, Vorbemerkung 12 zu § 1 StPO; 17 zu § 337 StPO; Löwe-Rosenberg, StPO, 21.Aufl. 1965 Anm.4 b zu § 63 GVG; Gottschalk,

richts mag zu einer Zeit gerechtfertigt gewesen sein, als der gesetzliche Richter mit der Bezeichnung des Gerichts als organisatorischer Einheit bereits hinreichend bestimmt war. Bei dieser Auffassung ist es verständlich, daß die Geschäftsverteilung als ein dienstlicher Akt ohne Außenwirkung qualifiziert wird. Dies kann jedoch nicht mehr gelten bei einer Auslegung des Art. 101 Abs.1 S.2 GG, die den "Durchgriff" auf den einzelnen Spruchkörper und auf die konkret berufenen Richterpersonen zuläßt. Zumindest ab BVerfGE 17, 294 [1] läßt sich diese Ansicht nicht mehr halten. Die Auffassung des Reichsgerichts ist übrigens schon vor Erlaß des Grundgesetzes nicht unwidersprochen geblieben. So hieß es schon bald nach Inkrafttreten der Reichsjustizgesetze, die §§ 63, 64 GVG wollten den Parteien auch prozeßrechtliche Ansprüche gewähren, die Geschäftsverteilung habe somit Außenwirkung[2]. Der einzelne habe einen im öffentlichen Recht begründeten Anspruch darauf, daß das Gericht "in gewisser Weise gebildet und besetzt sei"[3]. Die Folgerung der Normativität wurde freilich nicht daraus gezogen.

bb) Der organisationsrechtliche Ansatz

Bezeichnenderweise hat das Schrifttum zum Organisationsrecht schon Ansätze für die Einordnung der Geschäftsverteilungspläne in den Rechtsnormenbereich geboten, ohne

---

Fortsetzung der Anmerkung 6 von Seite 45 :
Das Recht auf den gesetzlichen Richter, Diss. Köln 1967 S.65; Heinrich Henkel, Strafverfahrensrecht, 1953 S.168 Anm.3; Schwarz-Kleinknecht StPO, 27.Aufl.1967 § 63 GVG Anm.7; Herbert Arndt,Geschäftsverteilungspläne,DRiZ 68, 379

---

1) BVerfGE 2,207 enthält nur ein obiter dictum.

2) Vgl. John, Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich, 1884 S.292; Müller, Grundsatz der Ständigkeit der Gerichte, Diss. Tübingen 1936 S.10

3) Vgl. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl. 1911 Band II S.184; auch Kleinfeller, Die Funktionen des Vorsitzenden, 1885 S.42

hierbei freilich auf die prozeßrechtlichen Ausführungen des Reichsgerichts einzugehen. Ausgehend von der schon aufgezeigten Überlegung, daß die Behördenorganisation von der Gerichtsorganisation durchaus nicht wesensverschieden ist, wurde der Geschäftsverteilungsplan in einem Zuge mit den Geschäftsordnungen der Behörden genannt. Franz Schmidt[1] warf die Frage auf, ob die Geschäftsordnungen als Bestandteil der Behördenerrichtung oder der Behördeneinrichtung angesehen werden müßten. Ersterenfalls wären sie (nach seiner Theorie) als Teil der Rechtsordnung, also als Rechtsnorm -, sonst "nur" als gesetzesvollziehender Akt anzusehen[2]. Wegen der Verschiedenartigkeit der denkbaren Anordnungen könne diese Frage nur nach dem jeweiligen Inhalt der Geschäftsordnungen beantwortet werden. Der Erlaß einer Geschäftsordnung gehöre nicht notwendig zum Errichtungsakt, weil sie häufig von den Behörden selbst aufgestellt werde, die Existenz der Behörde also voraussetze. Auch seien die Regelungen solcher Geschäftsordnungen bisweilen so sehr technischer Natur, daß sie nur als Instruktionen für die Behörde angesehen werden könnten, mit deren Errichtung also nichts zu tun hätten. Die Behörden würden jedoch bisweilen auch Anordnungen über den inneren Dienst "von so fundamentaler Bedeutung (treffen), daß ohne ihren Erlaß ein Funktionieren der Behörde nicht gedacht werden (könne)". In solchen Fällen seien sie als Teil des Errichtungsaktes anzusehen. Nach diesen Ausführungen wären die Geschäftsverteilungspläne Rechtsnormen, denn ohne ihren Erlaß könnten die Gerichte nach der Verfassung des Gerichtsverfassungsgesetzes nicht arbeiten. Zu Unrecht wird hiergegen eingewendet[3], die Geschäftsverteilungspläne der Gerichte dienten

---

1) Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Recht, Diss. Tübingen 1905 S.10

2) Die Unfruchtbarkeit dieses Ausgangspunktes ist oben S. 30 f. schon behandelt worden.

3) Vgl. Sembritzki, Organisationsgewalt nach Reichsrecht, Diss. Berlin 1933 S.53

"nur" der Durchsetzung der grundsätzlichen Normen des Gerichtsverfassungsgesetzes, könnten die Verfassung der Gerichte nicht ändern, seien also niemals Rechtsnormen. Die Veränderung der gesetzlich vorbezeichneten Gerichtsverfassung ist nicht das entscheidende Kriterium, denn auch die Gesetzesausführung kann mittels Rechtsnormen erfolgen, man denke an Verordnungen und Satzungen.

Die Methode Schmidts kann freilich hier nicht übernommen werden, da die schematische Zuordnung zum Errichtungs- bzw. Einrichtungsvorgang keine überzeugende Bestimmungsmethode ist[1]. Gleichwohl enthält der gebotene Ansatz eine richtige Erwägung, daß nämlich die Rechtssatzqualität eines Organisationsaktes jedenfalls dann gegeben ist, wenn der Bürger von der Anordnung betroffen ist.

Zu erwähnen sind auch die Ausführungen von Lutz Richter[2], der die Enge der Eingriffsformel damit begründet, daß für die Ausübung staatlicher Rechte die Art des ausübenden Organs von entscheidender Bedeutung sei. Entsprechend sei im Verhältnis Staat - Bürger nicht nur der äußere Umfang der wechselseitigen Pflichten Gegenstand des Rechtssatzes, sondern auch ihr Inhalt, der sich aus der Art und Weise der Durchsetzung und gerade auch aus der Gestaltung und Wirkungsweise der unteren Instanzen ergebe, mit denen der Bürger zu tun habe. Es sei beispielsweise für den Bürger nicht gleichgültig, ob sein Finanzamt im Stadtinnern liege oder in der Vorstadt, ob eine obrigkeitliche Anordnung vom vollverantwortlichen Behördenchef, vom Minister, oder ob sie von einem untergeordneten Beamten gezeichnet sei, ob die Polizei auf einzelne Posten verteilt oder kaserniert zusammengefaßt sei. Erst recht sei die öffentliche Zuständigkeitsordnung inhaltlich Rechtssatz dann, wenn jemand ein "festes Recht darauf hätte, daß bestimmte Geschäfte von einer bestimmten Behörde wahrgenommen würden",

---

1) Vgl. oben S. 30 f

2) in "Die Organisationsgewalt", 1926 S.12 ff

und ein solches subjektives Recht sei unbestrittenermaßen möglich.

Man braucht diese Ausführungen nur noch durch die Überlegung zu ergänzen, daß der Geschäftsverteilungsplan ja abstrakt-generellen Charakter hat und daß der einzelne ein subjektives Recht auf den gesetzlichen Richter hat[1], um zu dem Ergebnis zu gelangen, die Geschäftsverteilungspläne enthielten Rechtsnormen. Lutz Richter geht indessen mit seiner Prämisse, jede Änderung der staatlichen Organisation berühre immer auch die rechtliche Stellung des Bürgers, zu weit. Es gibt Organisationsakte, die niemals irgendeine Wirkung nach außen entfalten, wie etwa die abstrakt-generelle Anordnung, die Registratur von behördlichen Unterlagen in einer bestimmten Weise vorzunehmen[2].

Die Ausführungen von Franz Schmidt und Lutz Richter lassen erkennen, wie sehr die richtige Einordnung organisatorischer Anordnungen vom Rechtssatzbegriff abhängt. Hätte man ihn, so brauchte nur geprüft zu werden, ob die zur Beurteilung stehende Maßnahme alle Merkmale erfüllt oder nicht. Die Äußerungen Schmidts und Richters enthalten für die hier interessierende Frage jedoch richtige Elemente. Eine allgemeingültige Rechtssatzdefinition wird jedenfalls alle diejenigen abstrakt-generellen Anordnungen mitumfassen, die in die Rechtsstellung des Bürgers verbindlich

---

1) Vgl. BVerfGE 17, 294 (299); ferner Adolf Arndt, NJW 1964, 1667: "Der Prozeßbeteiligte hat ein Grundrecht auf einen Richter, welcher der Seine ist ..."; siehe auch Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.20 mit Anm. 141; nach BVerfGE 21, 362 (373) soll Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG "formell nicht zu den Grundrechten im Sinne von Art. 19 GG" gehören; dagegen zutreffend Bettermann, AöR 94 (1969) S.263 ff (312) mit Hinweis auf BVerfGE 21, 139 (143), wo unter B 1 der Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 S.2 GG als "Verstoß gegen Grundrechte" bezeichnet wird.

2) Zur Kritik vgl. auch die Besprechung von Gerber in AöR 52 (1927) N 13 S. 450 (452).

hineinwirken, seine Rechtsstellung "berühren"[1]. Fehlt dem Rechtssatzbegriff diese Reichweite, so ist er zu eng. Dies gilt beispielsweise von der lange vorherrschenden Eingriffsformel, Rechtssatz sei der in Freiheit und Eigentum des einzelnen eingreifende Hoheitsakt. Hiervon wird nur ein bestimmter Kreis innerhalb des Bereichs objektiver Rechtssetzung umschrieben, der die subjektiven Rechte des einzelnen im Auge hat, seine sonstige Rechtsstellung jedoch nicht berücksichtigt[2]. Zu dieser allgemeinen Rechtsstellung ist unter anderem zu rechnen die Garantie der Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten, das Wahl- und Stimmrecht, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern, auf verfassungsmäßige Gesetzgebung, das Recht auf gesetzmäßige Verwaltung und auch das Recht auf den gesetzlichen Richter[3].

Geht man davon aus, daß mindestens jede abstrakt-generelle Anordnung, die in die gekennzeichnete allgemeine Rechtsstellung des einzelnen verbindlich hineinwirkt, Rechtssatzcharakter hat[4], so stellt sich die Frage, ob die gerichtlichen Geschäftsverteilungspläne diese Wirkung haben, oder ob sie nur eine "allgemein wirkende Rechtslage" her-

---

1) Vgl. Forsthoff, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 9. Aufl. 1966 S.410; BayVGH in DÖV 64, 22; das Merkmal der Berührung bzw. der Betroffenheit ist neutral. Es besagt noch nicht, daß diese Berührung dem einzelnen günstig oder lästig ist; dies geschieht erst durch die Begriffe "Beschwer" oder "Beeinträchtigung". Die Aussage, jemand sei durch eine Regelung "berührt", enthält nur die Feststellung, daß durch die Regelung eine Beziehung hergestellt wird, daß die Regelung den einzelnen "etwas angeht", vgl. Bettermann, Klagebefugnis, in "Staatsbürger und Staatsgewalt" Band II S.460.

2) Zutreffend Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.72

3) Vgl. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 15. Aufl. 1966 S.87 (§ 13 II 3 b)

4) Zutreffend BayVGH in DÖV 64, 22; auch Württ.-Bad.VGH in ESVGH Bd. 8, 91 (96); Forsthoff, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 9.Aufl. 1966 S.410

stellen[1], wie dies den (internen) Verwaltungsverordnungen eigentümlich ist[2].

Hierher gehören die Überlegungen, daß die §§ 63, 64 GVG den Parteien prozeßrechtliche Ansprüche gewähren wollen[3], oder wonach der einzelne einen im öffentlichen Recht begründeten Anspruch darauf habe, daß das Gericht "in gewisser Weise gebildet und besetzt sei"[4]; die Geschäftsverteilung habe, so andere Autoren, das "staatsrechtliche Verhältnis" Bürger - Gericht zum Gegenstand, sie sei eine "gerichtsherrliche Maßnahme"[5].

Solche Äußerungen lassen das Bestreben erkennen, eine rechtlich geordnete Beziehung zwischen dem Bürger und dem urteilenden Gericht zu konstruieren, auf die der Geschäftsverteilungsplan gestaltend einwirkt. Nach Erlaß des Grundgesetzes kann das Vorhandensein einer solchen rechtlichen Beziehung nicht mehr bezweifelt werden. Art.101 Abs.1 Satz 2 GG gewährt jedem Bürger das Recht auf den gesetzlichen Richter. Diesen Richter bekommt jedermann durch die Rechtsordnung einschließlich Geschäftsverteilung "zugeteilt"[6]. "Zuteilen" heißt in diesem Falle soviel wie "verbindlich festlegen". Aus der Fülle der denkbaren Möglichkeiten wählt das Präsidium diejenige aus, welche später für den einzelnen "Zuständigkeitsfall" maßgeblich ist. Der Anspruch auf "einen" gesetzlichen Richter wird dahin konkretisiert bzw. festgelegt, daß nunmehr jeder einzelne "seinen" ge-

---

1) Vgl. Forsthoff a.a.O. S.409

2) Dies vertritt bezüglich der gerichtlichen Geschäftsverteilungspläne Wolfgang Müller, Die Anfechtbarkeit von Präsidialbeschlüssen, DRiZ 62, 83 (84).

3) Vgl. John, Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich, 1884 S.292; auch Hellmut Müller, Die Ständigkeit der Gerichte, Diss.Tübingen 1936 S.10

4) So übrigens auch RGSt 23, 166 (168)

5) Vgl. Kleinfeller, Funktionen, S.42

6) Vgl. Bettermann, Grundrechte III/2 S. 563 zu 4

setzlichen Richter zugewiesen bekommt[1]. Der Geschäftsverteilungsplan wirkt in die Rechtsstellung des einzelnen hinein, indem er dem allgemeinen, sich aus Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG ergebenden Anspruch einen konkreten Inhalt gibt, darüber in einer gewissen Weise "verfügt". Es ist deshalb nicht ganz richtig, daß die gerichtlichen Geschäftsverteilungspläne in einem Zuge mit den Geschäftsordnungen sonstiger Funktionsträger als autonome Satzungen oder Sonderverordnungen qualifiziert werden, da sie "nur die Mitglieder binden"[2]. Auch und gerade die Prozeßpartei ist an den Geschäftsverteilungsplan gebunden, da sie "ihren" gesetzlichen Richter hinnehmen muß und nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen von ihm loskommen kann.

Richtigerweise muß differenziert werden. Geschäftsordnungen und Geschäftsverteilungspläne sind zwar Akte der inneren Organisationsgewalt, ob sie aber Außenwirkung haben oder nicht, kann sich nur aus ihrer Funktion ergeben[3]. Während sich die Geschäftsordnung eines Gerichts möglicherweise nur an seine tätigen Amtsträger wendet und deshalb als Sonderverordnung zu qualifizieren sein mag[4], richtet sich der Geschäftsverteilungsplan jedenfalls an die Außenwelt, an die der Rechtsprechungsgewalt des jeweiligen Gerichts unterliegenden Personen[5]. Könnte man

---

1) Vgl. Bettermann a.a.O. S.563 und BVerfGE 17, 294 (299); Adolf Arndt, NJW 1964, 1667

2) So Wolff, Verwaltungsrecht II, 2. Aufl. 1967 § 78 III b 1

3) Vgl. H.H. Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965 S.93

4) wozu aber hier nicht Stellung genommen wird.

5) Vgl. zutreffend Mellwitz, Die Geschäftsordnungen des Bundesverfassungsgerichts und der oberen Bundesgerichte, NJW 1962, 778; die Außenwirkung des Geschäftsverteilungsplans heben hervor Ernst-Günther Richter,Stellenbesetzung, JZ 61, 687 (691); H.H. Rupp, Grundfragen, 1965 S.93; Schiedermair, Gesetzlicher Richter im Verwaltungsprozeß, DÖV 60, 6 ff (15); Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.21

bezüglich des an die Inhaber von Staatsgewalt gerichteten, im Geschäftsverteilungsplan enthaltenen Verbots der Kompetenzmißachtung immerhin die Meinung vertreten, diese "staatsinterne" Verbindlichkeit allein rechtfertige noch nicht die Annahme einer "Außenwirkung" - wozu aber hier nicht Stellung genommen wird -, so kann jedenfalls angesichts der den gesetzlichen Richter jedes künftigen Verfahrensbeteiligten konkretisierenden Wirkung des Geschäftsverteilungsplans seine Außenwirkung nicht bezweifelt werden. Die gegenüber jedermann verbindliche Zuordnung aller Rechtssachen an den gesetzlichen Richter in abstrakt-genereller Weise hat daher Rechtsnormcharakter[1].

III. Staatsrechtliche Fragen zur Rechtssatzqualität der Geschäftsverteilungspläne

1. Geschäftsverteilung als richterliches Satzungsrecht

Im Anschluß an die Feststellung der Rechtsnormqualität des Geschäftsverteilungsplans stellt sich die weitere Frage, welchen der öffentlich-rechtlichen Rechtsquellen er zuzurechnen ist. Man könnte an den Begriff "Richterrecht" denken; diese Bezeichnung ist jedoch verbraucht für die rechts-

---

1) Zutreffend Bettermann, Grundrechte III/2 S.552; Adolf Arndt, Anm. zu BVerfGE 17, 294 und BVerfGE 18, 65 in NJW 1964, 1667; derselbe: Die Gesetzlichkeit des Richters, DRiZ 59, 171; Schiedermair, Gesetzlicher Richter im Verwaltungsprozeß, DÖV 60, 6 ff (15); Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.21; Hamann, GG 2. Aufl.1964 Art. 101 Anm. B 2 b; VGH Stuttgart, DÖV 58, 502; H.J. Soupin, Gesetzlicher Richter, Diss. Tübingen 1963 S.56; Stein-Jonas-Pohle, ZPO, 19. Aufl. 1964, vor § 1 IX 4; Wieczorek, ZPO Band V, § 63 GVG C II; VGH Kassel DRiZ 1969, S.122; zweifelnd Henkel, Anm. zu BGHZ 37, 125 in JZ 63, 290 (292) sowie Sarstedt LM Nr.15 zu § 338 Nr.1 StPO. Im österreichischen Bereich für Normcharakter: Walter, Geschäftsverteilung, in ÖJZ 1964, 94 ff (97).

quellenähnliche Wirkung richterlicher Präjudizien. Nach dem derzeitigen Stand der Rechtsquellenlehre bleiben nur die Satzungen und Verordnungen, beides Rechtsnormtypen, die rangmäßig unter dem formellen Gesetz stehen.

Die Notwendigkeit einer Unterscheidung beider Rechtsquellen ergibt sich aus den unterschiedlichen Anforderungen an ihre Publikation. Während Rechtsverordnungen regelmäßig "verkündet" werden müssen, gilt für Satzungen "nur"[1] das Erfordernis der Bekanntgabe bzw. der Bekanntmachung, das weniger strenge formelle Anforderungen stellt und auch örtlichen Gegebenheiten und den Besonderheiten der jeweiligen Satzungsträger mehr entgegenkommt[2]. Darüber hinaus besteht, wie zu zeigen sein wird, ein wesentlicher Unterschied beider Rechtsquellen hinsichtlich der zu ihrer Entstehung erforderlichen Voraussetzungen, insofern Verordnungen den Anforderungen des Art. 80 GG zu genügen haben, Satzungen hingegen nicht. Bei den Verordnungen handelt es sich um solche unter dem Gesetz stehende Rechtsnormen, die - im Gegensatz zu den autonomen Satzungen - von Regierungs- oder Verwaltungsorganen der Exekutive zur Regelung allgemeiner Gewaltverhältnisse erlassen werden.

Die Abgrenzung zwischen Verordnung und Satzung bereitet deshalb Schwierigkeiten, weil gesicherte Kriterien fehlen. Das Bundesverfassungsgericht und auch das Bundesverwaltungsgericht grenzen die Satzungen von den Verordnungen danach ab, ob darin nichtstaatliches, eigenes Recht

---

1) Vgl. Forsthoff, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 9.Aufl. 1966 S.137 Anm. 1; Peters, Handbuch des Deutschen Staatsrechts Band II S.268; Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 80 Rdn. 17

2) Zutreffend Hamann, Autonome Satzungen, 1958 S.44

3) Vgl. Wolff, VerwR I, 7. Aufl. 1968 § 25 VII a 2

gesetzt werde[1], das inhaltlich nur durch den Zweck und den Aufgabenkreis der betroffenen Selbstverwaltungseinheit begrenzt werde[2].

Für die jeweils verwendeten Fälle traf die Formel zu. Zu beachten ist jedoch, daß die Geschäftsordnungen verfassungsrechtlicher Kollegialorgane (z.B. des Bundestages, des Bundesrates, der Landtage und der Landesregierungen[3]) allgemein als "autonome Satzungen" bezeichnet werden[4], obwohl doch der Bundestag und die Länderparlamente nicht "nichtstaatliche" Stellen sind[5]. Folgerichtig muß deshalb die Existenz zweier verschiedener Satzungsbegriffe anerkannt werden[6]. Gemeinsames - und damit verbindendes - Kriterium für die verschiedenen Satzungsbegriffe ist das regelmäßig gesetzlich (aber auch gewohnheitsrechtlich[7]) eingeräumte Recht der Selbstgesetzgebung, die Autonomie (Satzungsgewalt). Das den obersten Staatsorganen verfas-

---

1) Vgl. BVerfGE 10, 20 (50); BVerwGE 6, 247 (250)

2) So BVerfGE 12, 319 (325)

3) Vgl. die Aufzählung bei Wolff VerwR I, 7. Aufl. 1968 § 25 IX a 1

4) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, GG, Art. 40 Rdn. 21; Perels, Geschäftsgang, HdbDStR II S.4491; BVerfGE 1, 144 (148); Peters, HdbDStR II 273; vgl. auch ausführlich Reifenberg, Bundesverfassungsorgane, Diss. Göttingen 1958 S.4 ff; als Satzungen "einer besonderen Art", weil "allerdings staatliche Angelegenheiten regelnd" bezeichnet Wolff, VerwR I, 7. Aufl. 1968 § 25 IX a 1 die Verfassungssatzungen, die er den sonstigen autonomen Satzungen gegenüberstellt.

5) Vgl. Loening, Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, DVBl. 54, 173 (175)

6) Zutreffend Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.117 Anm. 11

7) Vgl. Wolff, VerwR II 2.Aufl. 1967, § 78 III b 1

sungsmäßig eingeräumte Selbstorganisationsrecht wird deshalb zutreffend als ein Unterfall der Autonomie bezeichnet.[1] Das den Gerichtspräsidien eingeräumte Selbstverwaltungsrecht ist, wie bereits dargelegt, ein solches Recht zur Selbstorganisation. Da die Präsidien die Befugnis haben, Normen zu setzen, enthält das Selbstverwaltungsrecht zugleich Autonomie[2]. Die Geschäftsverteilungspläne der Gerichte sind daher inhaltlich Satzungsrecht[3].

Wer die Nichtstaatlichkeit als Wesenselement der Satzung fordert, ohne einen zweiten Satzungsbegriff anzuerkennen, müßte den Geschäftsverteilungsplan entweder als Verordnung[4] begreifen oder aber die Rechtsquellenlehre erweitern, denn das Merkmal der Nichtstaatlichkeit läßt sich den Geschäfts-

---

1) So Herzog in Evangelisches Staatslexikon, 1966 Spalten 635 f ("Geschäftsordnung")

2) Selbstverwaltung und Autonomie ist nicht dasselbe, vgl. Forsthoff, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 9.Aufl. 1966 S.446 (§ 24 I c); das Selbstverwaltungsrecht kann, muß aber nicht das Recht zur Normsetzung enthalten und umgekehrt, vgl. Peters, HdbDStR II S.264 (269); ferner Küttner, Rechtsetzungsbefugnis, Diss. Bonn 1965 S.1 Anm.4

3) Vgl. Wolff, VerwR II, 2.Aufl. 1967 § 78 III b; Adolf Arndt, Strafgewalt der Finanzämter? NJW 1969, 605 mit Anm.6; Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.23; Bettermann, Grundrechte III/2 S.867 bezeichnet die Geschäftsverteilungskompetenz als "Rechtsetzungsbefugnis kraft Autonomie".

4) Ein Blick auf schweizerische Verhältnisse lehrt, daß Verordnungen eines Gerichts in der Rechtspraxis nichts Ungewöhnliches zu sein brauchen. Nach Art.[1] Abs.[1] lit. d des Schweizerischen Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16.Dezember 1943 kann das Bundesgericht Verordnungen erlassen und entsprechend hat sich das Bundesgericht schon in Ausführung entsprechender Ermächtigungen des öfteren als Verordnungsgeber betätigt. Als "Gesetzgeber" bezeichnet Erwin Ruck, Schweizerisches Staatsrecht, 3.Aufl. 1957 das Bundesgericht, insoweit es von den ihm übertragenen Befugnissen Gebrauch macht; vgl. auch Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich (Nachdruck) 1965 S.800 mit Nachweisen solcher Verordnungen in Anm. 21. Im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz hat man die Verhältnisse in der Schweiz übrigens schon als "organische Gewaltenkonfusion" bezeichnet, vgl. Nachw. bei Georg Jellinek, Allg.Staatslehre, 3.Aufl. 1922 (Nachdruck 1960) S. 727 Anm. 1.

verteilungsplänen schlechthin nicht beilegen. Die Organisation der Gerichte ist notwendig eine staatliche Tätigkeit. Der inzwischen aufgehobene § 15 Abs.1 GVG lautete - wohl in Anlehnung an den Art. X § 174 der Paulskirchenverfassung[1] - noch: "Die Gerichte sind Staatsgerichte. Die Privatgerichtsbarkeit ist aufgehoben". Der Inhalt dieser Bestimmung ist heute zu einer Selbstverständlichkeit geworden, die keiner gesetzlichen Deklaration mehr bedarf. Die Dritte Gewalt wird gemäß Art. 92 S.2 GG nur von den Gerichten des Bundes und der Länder, das heißt von Staatsgerichten ausgeübt[2]. Alle Rechtsprechung ist nach Verfassungsrecht unmittelbare Staatstätigkeit[3]. Dies gilt auch für die die materielle Rechtsprechung überhaupt erst ermöglichende Geschäftsverteilung, denn es ist nicht denkbar, daß ein nichtstaatliches Gremium erst einmal die organisatorischen Voraussetzungen schafft, unter denen dann die staatliche Gerichtsbarkeit tätig werden kann. Das Gebot, den gesetzlichen Richter bereitzustellen, richtet

---

1) Vgl. die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28.März 1849 (RGBl. 1849 S.101): "Alle Gerichtsbarkeit geht vom Staate aus. Es sollen keine Patrimonialgerichte bestehen". Die Motive zur Regierungsvorlage des GVG erwähnen diese Bestimmung freilich mit keinem Wort, vgl. Hahn, Mat. I S.58-64.

2) Vgl. BVerwG NJW 1958, 1697; BGH NJW 1970 S.750 f

3) Zutreffend Bettermann, Grundrechte III/2 S.629; ders. AöR 92 (1967) 496 ff (538 ff); siehe auch Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1922 (Neudruck 1966) S.256 und S. 260 mit Anm. 1, der es geradezu als eine Gesetzmäßigkeit bezeichnet, daß sich die Gerichtsbarkeit zu einer ausschließlich und unmittelbar staatlichen Tätigkeit entwickelt. Von der gemäß Art. 24 Abs.1 GG auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragenen Gerichtsbarkeit wird hier abgesehen. Ebenso bleiben ausgeklammert die zahlreichen Fälle der Verbands- und Berufsgerichtsbarkeit, die im Hinblick auf ihre "Staatlichkeit" viele Fragen aufwerfen; vgl. hierzu Häbele, DÖV 65, 369; ferner Bettermann und Walter, Berufsgerichtsbarkeit, NJW 1963, 1649; Bettermann a.a.O.

sich gegen den Staat. Es ist das subjektive öffentliche Recht der Partei gegen den Staat, nicht gegen eine dem Staate angegliederte nichtstaatliche Instanz.

2. Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Präsidien und Art. 80 GG

Der Satzungscharakter der Geschäftsverteilungspläne wirft die Frage nach der Legitimierung dieser Rechtsetzungsbefugnis im Rahmen von Art. 80 GG auf. Es fragt sich, ob die Geschäftsverteilungspläne Art. 80 GG unterfallen[1].

Folgt man der Auffassung, Art. 80 GG enthalte eine erschöpfende Aufzählung der Ermächtigungsadressaten, geht man also von einem numerus clausus derjenigen Stellen aus, denen das Parlament Normsetzungsbefugnisse zuweisen darf[2], so wäre die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis auf die Gerichtspräsidien verfassungswidrig, da diese Gremien in Art. 80 Abs.1 Satz 1 GG nicht mit aufgezählt werden. Der Gesetzgeber hätte nach Art. 80 Abs.1 Satz 4 GG zu verfahren[3], also einem der genannten Delegatare die Verordnungsbefugnis zu übertragen mit der Ermächtigung und dem Befehl, diese Befugnis auf die Präsidien weiter zu delegieren.

Nach richtiger Auffassung ist jedoch davon auszugehen, daß Art. 80 GG nur die Übertragung von Verordnungsbefugnissen betrifft, die Übertragung von Satzungsgewalt hierdurch nicht gehindert wird[4]. Somit steht Art. 80 GG der unmit-

---

1) Das GVG ist durch seine Verkündung am 12.September 1950 (BGBl.I S.513) nachkonstitutionelles Recht geworden; mindestens ist den in BVerfGE 11,126 (131) bezeichneten Anforderungen, daß der Gesetzgeber ein Gesetz "in seinen Willen" aufgenommen habe, genügt.

2) So Hamann, Grundgesetz, 2.Aufl.1964 Art.80 B 2; ders. Autonome Satzungen, 1958 S.68 ff (83); Bernhard Wolff, AöR 78 (1952/53) S.194 (216); BVerfGE 8,155 (163 obiter dictum

3) Vgl. Hamann a.a.O.; Wolff a.a.O.

telbaren Übertragung von Satzungsgebungsbefugnissen auf die Präsidien nicht entgegen.

3. Richterliche Satzungsgebung und Gewaltenteilung

Der in Art. 20 Abs.2 Satz 2 GG niedergelegte Gewaltenteilungsgrundsatz wird hier unter zwei Gesichtspunkten wesentlich. Zum einen muß untersucht werden, ob und inwieweit er einer Satzungsgebung der Präsidien entgegensteht, zum anderen wird darzulegen sein, daß er gleichzeitig eine Schranke für den Gesetzgeber enthält, die die unbegrenzte Übertragung von Normsetzungsbefugnissen auf die Präsidien hindert.

Schon aus Art. 20 Abs.2 Satz 2 GG erfordert das Organisationsprinzip "Gewaltenteilung" [1] für jede der drei Gewalten besondere Organe. Freilich ist es nicht untersagt, in der einen oder anderen Richtung Überschneidungen vorzusehen, die aus Zweckmäßigkeitsgründen in Kauf genommen werden müssen[2]. Als eine solche "Grenzverschiebung"[3] ist die Übertragung der gerichtlichen Selbstverwaltung auf die Präsidien anzusehen. Auch über den Bereich der eigentlichen Geschäftsverteilung hinaus sind den Richtern, den Gerichten und auch ihren Präsidenten nicht unerheblich viele Verwaltungsaufgaben übertragen worden. Zu denken ist beispielsweise an die Aufgaben der Richterräte (§ 72 DRiG), der Präsidialräte (§§ 49 Nr.2, 55, 74, 75 DRiG), an die den Gerichtspräsidenten übertragenen

---

Fortsetzung der Anmerkungen von Seite 58 :

4) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog GG, Art.80 Anm.31; Adolf Arndt, Strafgewalt NJW 1959, 605 mit Anm.6; Bettermann,Grundrechte III/2 S.566/567; BVerfGE 12,319 (325); BVerwGE 6, 247; Leibholz-Rinck, GG, 2.Aufl. 1966, Art. 80 Rdn. 2

---

1) Vgl. BVerfGE 3,235 (247); BVerwGE 4,317 (320); Hamann, GG, 2.Aufl.1964 Einf. I D 7 (S.40)

2) Vgl. Bachof, Justiz und Verwaltungsgerichtsbarkeit, ZZP 65 (1952) S.3

3) Vgl. Bachof a.a.O. S.3

Dienstaufsichtsbefugnisse über die Richter und das sonstige Personal (vgl. hierzu z.B. § 38 Abs.1 VwGO; §§ 9 Abs.3, 30 Abs.2, 38 Abs.3 SGG, §§ 15 Abs.2, 34 Abs.2, 40 Abs.2 S.1 ArbGG), an die Ausbildung der Referendare und Rechtspfleger, an die Haushaltsführung, die Zulassung von Rechtsbeiständen gemäß § 11 AVO RBerMG vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I S.1481), deren Beaufsichtigung und Überprüfung, vgl. § 4 der 2. AVO RBerMG vom 3. April 1936 (RGBl.I S.359), die Erteilung von Ehefähigkeitszeugnissen gemäß § 10 Abs. 2 S.1 Ehegesetz und anderes mehr[1]. Alle diese Geschäfte durchbrechen den Gewaltenteilungsgrundsatz. § 4 Abs.1 DRiG verbietet zwar dem Richter, neben seinen Rechtsprechungsfunktionen zugleich auch Aufgaben der vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt wahrzunehmen. Ferner dürfen nach § 39 VwGO und § 32 FGO diesen Gerichten keine Verwaltungsgeschäfte außerhalb der Gerichtsverwaltung übertragen werden. Jedoch enthält § 4 Abs.2 DRiG einen Katalog von nichtrichterlichen Tätigkeiten, die gleichwohl von Richtern wahrgenommen werden dürfen. Gewissermaßen handelt es sich dabei um eine gesetzliche Korrektur zum Gewaltenteilungsgrundsatz im Gerichtsbereich. Sie ist jedoch nicht etwa dessen gesetzliche Konkretisierung. Dies ergibt sich aus § 4 Abs.2 Nr.2 DRiG, wonach der Richter neben der Rechtsprechungstätigkeit auch "andere Aufgaben, die aufgrund eines Gesetzes Gerichten oder Richtern zugewiesen sind", wahrnehmen darf. Ohne eine aus der Systematik des Grundgesetzes zu entnehmende letzte Grenze seiner Einschränkbarkeit wäre es dem Gesetzgeber über diese Generalklausel sonst gestattet, beliebig viele Verwaltungs- und Gesetzgebungstätigkeiten auf die dritte Gewalt zu übertragen. Wo der "harte Kern" des Gewaltenteilungsgrundsatzes anfängt, ab wann also die Betrauung von Richtern und Gerichten mit Verwaltungsfunktionen trotz § 4 Abs.2 Nr.2 DRiG verfassungswidrig ist, bedarf im einzelnen hier keiner Klärung, da jedenfalls die Geschäftsverteilungstätigkeit

---

1) Vgl. auch die Aufstellung bei Rasch, Organisationsrechtliche Probleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VerwArch 60 (1969) S.2 f

wegen ihres engen Zusammenhanges mit der Rechtsprechungstätigkeit noch innerhalb der dem Gewaltenteilungsgrundsatz immanenten Einschränkbarkeit liegt.

Aus den dargestellten Gründen ist auch die Gefahr der Selbstentmachtung der Legislative durch Delegation von Normsetzungsbefugnissen auf die Gerichte oder Richter gebannt, ohne auf Art. 80 GG zurückgreifen zu müssen. Jede dieser Übertragungen bedarf der eingehenden Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz. Gerade bei der Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen muß ein strenger Maßstab angelegt werden. Die Geschäftsverteilungsmaßnahmen und, cum grano salis, auch die Geschäftsordnungsgebung[1] sind die einzigen Fälle von Rechtssetzungsbefugnissen neben den zahlenmäßig nicht unerheblichen Verwaltungsfunktionen im Gerichtsbereich. Eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes ist wegen des dargelegten Zusammenhanges mit dem Rechtsprechungsbereich in der Einräumung dieser Befugnis nicht gegeben.

---

1) Dies nur deshalb, weil es nicht ausgeschlossen erscheint, daß die Geschäftsordnungen der Gerichte auch Verfassungsnormen enthalten. Eine Geschäftsordnungsbestimmung, die das Verfahren bei der Anrufung des Großen Senats regelt oder die (im GVG und den Prozeßordnungen nicht vorgesehenen) Anfragen der Senate untereinander ("horror pleni") betrifft, ob an einer bestimmten Rechtsauffassung festgehalten wird oder nicht, oder eine Bestimmung, die die Bestellung eines zweiten Berichterstatters vorsieht, dürfte im Einzelfall nicht unerhebliche Einwirkungen auf das konkrete Verfahren haben, so daß auch hier möglicherweise "Außenwirkung" angenommen werden könnte. Dies ist hier jedoch nicht zu untersuchen und wird nur als abstrakte Möglichkeit erwähnt.
Über die bisweilen zu beobachtende verfassungsändernde Wirkung parlamentarischer Geschäftsordnungen vgl.Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1922 (Neudruck 1966) S.538 f.

4. Das Publikationserfordernis

Eine wesentliche Schlußfolgerung aus der Rechtsnormqualität der Geschäftsverteilungspläne ergibt sich im Hinblick auf ihre Publikation.

Die Veröffentlichung ist eine sich selbständig aus der Verlautbarung von Rechtsnormen ergebende rechtsstaatliche Grundregel[1], die daraus resultiert, daß jeder einzelne von den ihn betreffenden Rechtsvorschriften muß Kenntnis nehmen können[2]. Sie ist ein sich automatisch und unabdingbar ergebendes Formerfordernis jeglicher Rechtssetzung, dessen Fehlen die Nichtigkeit der betreffenden Norm zur Folge hat[3].

Nach § 14 Abs.4 S. 2 BVerfGG muß das Bundesverfassungsgericht zum Beispiel jede Änderung der Geschäftsverteilung im Bundesgesetzblatt veröffentlichen. Das leuchtet schon deshalb ein, weil die Änderung eine solche des Gesetzes selbst ist[4]. Es geht nicht an, das Erfordernis der Veröffentlichung der gerichtlichen Geschäftsverteilungspläne deshalb zu leugnen, weil ein Gesetz sie nicht vorsieht[5]; denn das Publikationserfordernis ergibt sich schon aus der Normqualität der Geschäftsverteilungspläne von selbst[6].

---

1) Vgl. BVerwGE 17, 192 (193

2) Vgl. BVerfGE 16, 6 (18); BVerwGE 25,104 (106)

3) Vgl. BVerwGE 17, 192, wonach auch die unvollständige Verkündung gegen das Rechtsstaatsprinzip verstößt.

4) Siehe § 14 Abs. 1-4 BVerfGE; zutreffend Bettermann, Grundrechte III/2 S.552 Anm. 107

5) So aber Löwe-Rosenberg, StPO/GVG 21.Aufl. 1965 Band 2 § 63 GVG S.608

6) Zutreffend Bettermann, Grundrechte III/2 S.552; H.H. Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965 S.93 f; Schiedermair, Gesetzlicher Richter im Verwaltungsprozeß, DÖV 60, 6 (15); Richter, Stellenbesetzung, JZ 61, 687 (691); Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.23; vgl. ferner Wolff, VerwR I 7.Aufl. 1968 § 28 I a 3

Für Verordnungen besteht nach Art. 82 Abs. 1 S.2 GG das Erfordernis der Verkündung, für Satzungen genügt - hier tritt die praktische Auswirkung der Klassifizierung als Satzung klar zutage - das weniger strenge Publikationsmittel der "Bekanntmachung"[1], das den Besonderheiten der jeweiligen Satzungsträger mehr entgegenkommt[2]. Bekanntmachungsmittel ist grundsätzlich jede geeignete Mitteilungsform, also Bekanntgabe in amtlichen Publikationsorganen, in der Presse, durch Aushang oder Offenlegung[3].

a) Bundesgerichte

Ein Gesetz, das die Bekanntmachung der Geschäftsverteilungspläne der Bundesgerichte regelt, gibt es nicht. Somit haben es die Präsidien dieser Gerichte als der jeweiligen Inhaber der Satzungsgewalt in der Hand, die Art der Bekanntmachung zu bestimmen.

Tatsächlich werden die Geschäftsverteilungspläne der Obersten Gerichtshöfe des Bundes im Bundesanzeiger veröffentlicht[4][5], wobei es übrigens unschädlich ist, daß dies im

---

1) Vgl. Forsthoff, Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil, 9. Aufl. 1966 S.137 Anm.1; Peters, HdbDStR II S.268; Hamann, Autonome Satzungen, 1958 S.44; Rasch a.a.O. S.23 spricht von "Verkündung" gemeindlicher Satzungen,meint aber die Bekanntmachung.

2) Vgl. Hamann, Autonome Satzungen 1958 S.44

3) Vgl. Hamann a.a.O.; Wolff, VerwR I 7.Aufl. 1967 § 28 I a 3; Rasch a.a.O. S.23

4) Für 1968 vgl. Beilage zum Bundesanzeiger Nr.53 vom 15. März 1968; das Bundesverwaltungsgericht veröffentlicht seinen Geschäftsverteilungsplan auch noch regelmäßig im gemeinsamen Ministerialblatt; vgl. für 1968 GMBl. S.59

5) Nach einer Bemerkung von Herbert Arndt, Geschäftsverteilungspläne, DRiZ 68,379 geschehe die Veröffentlichung der Geschäftsverteilungspläne der Obersten Gerichtshöfe des Bundes "nach einer Mitteilung des Bundesjustizministeriums ohne rechtliche Verpflichtung in Anknüpfung an eine Übung des Reichsgerichts".

Rahmen einer Beilage zum Bundesanzeiger geschieht, die nur den Abonnenten geliefert wird[1]. Bedenken ergeben sich aus diesem Verfahren deshalb, weil nach der bisherigen Praxis der Geschäftsverteilungsplan nicht vor Beginn des Geschäftsjahres, für das er bestimmt ist, sondern in dessen ersten Monaten veröffentlicht wird. Bis zu seinem Erscheinen liegt also eine wirksame Satzung noch nicht vor. Bedenklich ist ferner, daß nicht die während des laufenden Geschäftsjahres anfallenden personellen Änderungen auf demselben Wege bekanntgemacht werden[2].

b) Ländergerichte

Für die Gerichte der Länder gilt Entsprechendes. In den Ausführungsgesetzen der Länder zu den einzelnen Prozeßordnungen ist teilweise schon ein Verfahren für die Bekanntmachung der Geschäftsverteilungspläne der Präsidien vorgesehen[3]. Wo solche Vorschriften fehlen, kann das Präsidium bestimmen, ob die Bekanntmachung im betreffenden Amtsblatt[4] zu erfolgen hat. Dies ist durchaus noch nicht zum Allgemeingut geworden. Die Geschäftsverteilungspläne werden vielfach nur zum gerichtsinternen Gebrauch an die Geschäftsstellen verteilt und sind der

---

1) Vgl. BVerwGE 25, 104

2) Vgl. Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.24

3) Vgl. z.B. § 3 Nds.AGVwGO vom 12. April 1960 (GVBl. S.21): "Die Geschäftsverteilung der Verwaltungsgerichte ist zu veröffentlichen"; nach Art. 8 Abs. 1 des BayAGGVG vom 17. November 1956 (BS III S. 3) ist die Bestellung eines Vertreters für den einzigen Amtsrichter eines Amtsgerichts in der Tageszeitung zu veröffentlichen, die der aufsichtsführende Richter für die Veröffentlichung der amtlichen Bekanntmachungen seines Gerichts für das laufende Geschäftsjahr bestimmt hat.

4) wie dies Schiedermair, Gesetzlicher Richter im Verwaltungsprozeß, DÖV 60, 15 vorschlägt.

Einsichtnahme unzugänglich[1)2)]. Allerdings kann man trotz beständigen Hervorhebens des heutigen "strengeren Maßstabes"[3)] über das Verkündungserfordernis, das auf die Bekanntmachungsformen ausstrahlen dürfte, doch eine Einschränkung bei den erstinstanzlichen Gerichten zulassen. Besonders an den Gerichten der Großstädte herrscht eine ständige Personalfluktuation. Praktisch muß der Geschäftsverteilungsplan dauernd geändert werden, um auf dem laufenden zu sein. Auch haben die Geschäftsverteilungspläne mancher Gerichte den Umfang von Büchern. Es wäre der Übersichtlichkeit nicht dienlich, wenn alljährlich dieser Geschäftsverteilungsplan bekanntgemacht, dann aber mehrmals geändert würde, so daß gegen Ende des Jahres niemand mehr auf den Abdruck vertrauen könnte, da nicht alle im Publikationsorgan irgendwo versteckt gehaltenen Änderungen jederzeit präsent sind. Hier kann auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verkündung des Haushaltsgesetzes zurückgegriffen werden[4)]. Obwohl doch der Haushaltsplan, der gemäß Art.40 Abs.2 S.1 GG Inhalt

---

1) Als eine besondere, bei den Gerichten der Länder "übliche" Verkündungsform bezeichnet Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.25 die Offenlegung des Geschäftsverteilungsplans bei den Geschäftsstellen der Gerichte. Dem muß aus praktisch-rechtsstaatlichen Gründen entgegengetreten werden. Die bloße "Verwahrung" in einem Amtszimmer ohne weiteren Verkündungsakt, auf die diese "Offenlegung" hinausläuft, schreckt das Publikum, an das sich der Geschäftsverteilungsplan gerade richtet, mit Sicherheit von der Einsichtnahme ab. Zumindest muß in einem Verkündungsblatt bezeichnet werden, wann und wo der Plan eingesehen werden kann.

2) Vgl. in diesem Zusammenhang den Fall BVerwGE 12,261: Der Verteidiger begehrte Einsichtnahme in die Schöffenliste (§ 77 Abs.2 S.5 GVG), um die vorschriftsmäßige Besetzung des Gerichts nachzuprüfen, was ihm durch zwei Gerichtsinstanzen verweigert - und erst vom Bundesverwaltungsgericht zuerkannt wurde. Vgl. auch Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965 S.94.

3) Vgl. BVerwGE 19,7 (8)"strengerer Maßstab für die Art und Weise der Verkündung geboten"; BVerwG NJW 1966,2231 "die heute angebrachte strengere Auffassung"

4) Vgl. BVerfGE 20, 56 (93)

des Haushaltsgesetzes ist, nach dem Wortlaut des Art.82 Abs.1 S.1 GG im Bundesgesetzblatt verkündet werden müßte, läßt es das Bundesverfassungsgericht einmal wegen der "traditionellen Prägung des Haushaltsrechts", zum anderen wegen der sonst eintretenden "übermäßigen Belastung des Verkündungsblattes" zu, daß nur das Haushaltsgesetz selbst und der Gesamtplan im Bundesgesetzblatt erscheinen. Zwar gehören auch die Einzelpläne zum Haushaltsplan, es sei jedoch trotz Art. 82 Abs.1 S.1 GG zulässig, sie außerhalb des Verkündungsorgans der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wenn das Haushaltsgesetz und der Gesamtplan darauf Bezug nehmen und verweisen. Es entspreche alter Überlieferung, der auch die heutige Praxis Rechnung trage, die gesamten Einzelpläne in die Kraft des Gesetzes mit einzubeziehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat dieser Rechtsprechung zugestimmt[1]. Es bestehen somit schon gar keine Bedenken, im Bereich der weniger formstrengen Bekanntmachung von Satzungsrecht den Besonderheiten der untergerichtlichen Geschäftsverteilungspläne dadurch Rechnung zu tragen, daß die bezeichneten Grundsätze Platz greifen, soweit dies dem Sinn der Bekanntmachung nicht zuwiderläuft. Es wäre also denkbar (und praktikabel), die Anzahl der Spruchkörper (gegebenenfalls auch ihre Bzeichnung) sowie ihre Zuständigkeiten bekanntzumachen, während dann die erfahrungsgemäß stets veränderliche personelle Besetzung durch einen Aushang im Gericht oder durch für jedermann einsehbare Verzeichnisse, auf die im Bekanntmachungsorgan hingewiesen werden müßte, publiziert werden könnte. Das Verfahren sollte den vom Bundesverwaltungsgericht zur Auslegung einer Landkarte, auf die in einer Landschaftsschutzverordnung hingewiesen wird, aufgestellten Erfordernissen entsprechen[2]. Das bedeutet einmal die genaue Bezeichnung des Aushangs, zum zweiten muß der Ort des Aushangs nach

---

1) Vgl. BVerwGE 25, 104 (107)

2) Vgl. BVerwGE 26, 129; zur Verkündung durch Auslegung von Baufluchtlinienplänen vgl. BVerwG DVBl. 57, 536 mit Anm. Fritz Werner

Raum und Zeit ohne Schwierigkeiten vermeidbarer Art zugänglich sein; weiterhin darf der Aushang nicht geeignet sein, nachträglich verändert zu werden. Eine jeweils auf den neuesten Stand gebrachte "Kladde" reicht also nicht aus. Auf jede Veränderung, auch des Aushangs, müßte im Bekanntmachungsblatt hingewiesen werden.

Obwohl die überwiegende Praxis nicht einmal den hier dargelegten Mindestanforderungen genügt, folgt deren Notwendigkeit doch aus dem Rechtsnormcharakter der Geschäftsverteilungspläne.

B. Einzelakt im Innenbereich

IV. Der Geschäftsverteilungsplan als Summe dienstrechtlicher Einzelakte

Oben[1] ist dargelegt worden, daß der einzelne, beim jeweiligen Gericht tätige Richter genau wie jeder andere Bürger auch von der abstrakt-generellen Regelung des Geschäftsverteilungsplans in seiner persönlichen Rechtsstellung berührt ist. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, ob und inwieweit der Richter auch als Angehöriger der dritten Staatsgewalt[2], als "Organwalter der rechtsprechenden Gewalt" von dem Geschäftsverteilungsplan "betroffen" ist. Es bedarf keiner ausführlichen Darlegung mehr, daß es nicht dasselbe ist, ob jemand sich als rechtsuchender Bürger nach seinem gesetzlichen Richter fragt, oder ob er als ein innerhalb des Staatsaufbaus stehender Organwalter einer sein Organwalterverhältnis betreffenden Maßnahme gegenübersteht. Dies ist, wie auf den ersten Blick einleuchtet, die Frage nach dem besonderen Gewaltverhältnis, in dem sich auch der Richter zum Staat befindet.

---

1) Vgl. oben S.44 f

2) Vgl. Oppermann, Richterberufung, Diss. Marburg 1966 S.49

1. Die dienst- und amtsrechtliche Stellung des Richters; der Richter als "Staatsdiener" [1]

a) Amt und Dienst

Wie schon dargelegt, ist die Rechtsprechung eine staatliche Tätigkeit. Sie wird gemäß Art. 92 GG durch die damit betrauten Richter ausgeübt. Die Richter stehen im Dienst des Staates, sie zählen zu den Angehörigen des öffentlichen Dienstes.[2] Entsprechend lautet § 3 DRiG : "Die Richter stehen im Dienst des Bundes oder eines Landes". Diese Feststellung hat weitreichende Konsequenzen, von denen eine zum Beispiel die Geltung des Art. 33 Abs.5 GG, betreffend die Rechtsverhältnisse der Richter, ist[3]. Wenn also Art. 98 Abs. 1 und Abs. 3 GG besondere, die Rechtsstellung der Richter regelnde Gesetze verlangt, so verbietet Art. 33 Abs.5 GG doch die Herauslösung der Berufsrichter aus dem öffentlichen Dienst,die Befreiung von den allgemeinen Grundsätzen des Staatsdienstes, die sich im Beamtenrecht am sichtbarsten positiviert haben[4]. In nicht unerheblichem Ausmaß verweisen die Richtergesetze auf die entsprechend anwendbaren Beamtengesetze (vgl. z.B. §§ 46, 71 DRiG), so daß von einer subsidiären Geltung des Beamtenrechts gesprochen werden kann[5].

---

1) Vgl. die gleichnamige Schrift von Bettermann, Hamburg 1967

2) Vgl. Bettermann, Der Richter als Staatsdiener, 1967 S.10

3) Vgl. BVerfGE 15, 298 (302); Oppermann, Richterberufung, Diss. Marburg 1966 S.35

4) Zutreffend Bettermann, Der Richter als Staatsdiener,1967 S.13; kritisch H.J. Becker, Betrachtungen zum Richtergesetz, NJW 1962, 761 (763)

5) Vgl. Bettermann a.a.O. S.9 Anm. 21a; Oppermann a.a.O. S.59; vgl. auch Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.5

Eine wesentliche Entsprechung des Richterstatus mit dem des Beamten ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen Amt und Dienst. Die zuständige Behörde, Anstellungsbehörde, verpflichtet den im öffentlichen Dienst Eingestellten zur Erfüllung bestimmter Aufgaben. Dieser kraft öffentlicher Dienstpflicht zu verrichtende Aufgabenkreis ist das "Amt"[1]. Die Amtstätigkeit des Richters ist die Rechtsprechung. Von seinem Amtsbereich zu trennen ist das Dienstverhältnis. Es ist dies das "öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis", welches nach Art.33 Abs.4 GG Voraussetzung für die Übertragung von hoheitlichen, also auch rechtsprechenden Funktionen ist[2]. Aus dem Dienstverhältnis erwachsen allgemeine Pflichten und Ansprüche. Zu den Pflichten zählt in erster Linie die ordnungsgemäße und unverzögerliche Erledigung des Amtsgeschäfts. Entsprechend unterliegt der Richter hier einer Dienstaufsicht (vgl. § 26 Abs.2 DRiG). Ferner sind dem Richter "dienstlich" Verhaltenspflichten auferlegt, die das Vertrauen in seine Unabhängigkeit rechtfertigen sollen (§ 39 DRiG)[3]. Als Amtspflichten sind zu nennen die Pflicht, das Recht "richtig" anzuwenden (vgl. § 839 Abs. 2 Satz 1 BGB und § 336 StGB), wozu sowohl die Anwendung materieller Normen auf einen Rechtsfall als auch die Gewährung der den Parteien zustehenden Verfahrensrechte gehört.

---

1) Vgl. Walter Jellinek, Rechtsformen, HdbDStR II S.28; auch Weist, Entwicklung der Dienstaufsicht,DRiZ 68, 223 (224 Anm. 14)

2) Zutreffend Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965 S.76, der das Organwalterverhältnis dem allgemeinen Dienstrechtsverhältnis gegenüberstellt, dessen Struktur sich nicht wesentlich von anderen Arbeitsverhältnissen unterscheide.

3) Baur, Justizaufsicht, 1954 S.16 ff, spricht von allgemeinen Beamtenpflichten, denen auch die Richter zu folgen hätten.

Beide Sphären, Amts- und Dienstsphäre, sind getrennt zu beurteilen[1]. In seiner Amtsführung unterliegt der Richter keinen Weisungen (Art. 97 Abs.1 GG). Die "Justizkontrolle" im Rechtsmittelsystem ist auch nur auf Antrag der Verfahrensbeteiligten möglich[2] und auch nur dort, wo Rechtsmittel gegeben sind.

Die Dienstsphäre des Richters entspricht weitgehend derjenigen des Beamten. Wo Berührungspunkte von Dienst- und Amtssphäre entstehen, ist die Amtssphäre besonders "abgesichert"; vgl. § 26 Abs.1 DRiG (Dienstaufsicht nur, soweit nicht Beeinträchtigung richterlicher Unabhängigkeit) und besonders Art. 97 Abs.2 GG.

b) Konkretisierung des Dienstverhältnisses durch dienstrechtliche Einzelakte

Zur Dienstsphäre des Beamten rechnet auch die Pflicht, das ihm vom Dienstherrn übertragene konkrete Amt auszuüben. Der Staatsanwalt hat zwar einen Anspruch darauf, seiner Ausbildung und Laufbahn entsprechend "verwendet" zu werden, dies gilt jedoch nur für die Wahrnehmung "eines dem Rang nach bestimmten Amtes"[3]. Der Dienstvorgesetzte konkretisiert diese Pflicht dahin, ein bestimmtes Dezernat zu übernehmen, für bestimmte Aufgaben zuständig zu sein. Es kann hier an die obigen Ausführungen angeknüpft werden[4]; ein typischer Akt der Organisationsgewalt ist "die Besetzung von Stellen mit bereits vorhandenen Amtswaltern" [5]. Organisationsgewalt und Dienstge-

---

1) Unzutreffend insoweit Becker, NJW 1962, 761 (763 Anm. 32), der die Terminologie des DRiG als unklar bezeichnet; die Ausdrücke "Dienst" und "Amt" werden nicht verwechselt.

2) Vgl. Bettermann, Grundrechte III/2 S.588

3) Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, 2.Aufl. 1967 § 73 b 3 a

4) Siehe oben S.39 f

5) Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, 1964 S.48 lit. g; teilweise wird auch die gesamte Personalhoheit zur

walt überschneiden sich weitgehend. Diese Organisationsakte finden ihre Ermächtigung in dem besonderen Gewaltverhältnis, aus welchem es dem Dienstherrn gestattet ist, den Bediensteten den Bedürfnissen der Verwaltung entsprechend einzusetzen, das heißt, mit konkreten Amtsbefugnissen zu betrauen. Insofern kann man die aus dem Dienstverhältnis erwachsende Weisungsbefugnis des Dienstherren durchaus mit dem Direktionsrecht des Arbeitgebers vergleichen[1]. Die Zuweisung konkreter Amtsgeschäfte an einen Bediensteten kann als "Amtsauftrag" bezeichnet werden[2], zu dessen Befolgung der Betreffende dienstlich verpflichtet ist. Neben der Pflicht, dem Amtsauftrag nachzukommen, sicherlich "die" Hauptpflicht des Dienstverhältnisses überhaupt[3], bestehen noch Treue-, Mitteilungs-, Gehorsams-, Verschwiegenheits- und andere Pflichten, die sich aus dem jeweiligen Beamtenverhältnis ergeben, und die durch dienstrechtliche Verwaltungsakte[4], innerdienstliche Akte[5] konkretisiert werden. Der Amtsauftrag ist ein Unterfall von vielen möglichen dienstrechtlichen Verwaltungsakten.

Alle diese Erwägungen treffen dem Grundsatz nach auch auf das Richterdienstrecht zu[6]. Die Konkretisierung des Richterdienstverhältnisses entspricht typologisch derjenigen eines nichtrichterlichen Staatsbeamten[7], was wegen der

---

Fortsetzung der Anmerkung 5 von Seite 70:
Organisationsgewalt gerechnet; vgl. Sembritzki, Organisationsgewalt nach Reichsrecht, Diss. Berlin 1933 S.14 f; dazu kritisch Böckenförde a.a.O. Anm. 11 a und S.34.

---

1) Zutreffend Köttgen, Organisationsgewalt, VVDStRL 16 (1958) S.180

2) Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, 2.Aufl. 1967 § 73 III c; Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.21 f bezeichnet diesen Vorgang auch als "Dienstposteneinweisung".

3) Vgl. Wolff, a.a.O. III b 3 a

4) Wolff a.a.O.

5) Vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 19 IV Rdn. 25

6) Als einen Teil des "Richterdienstrechts" bezeichnet Becker, Betrachtungen zum Richtergesetz, NJW 1962,762 das DRiG.

einheitlichen Entwicklung der Rechtsverhältnisse des öffentlichen Dienstes nicht überraschen kann, sich auch aus der oben dargelegten Kongruenz der Organisationsabläufe im Gerichts- und Behördenbereich ergeben muß.

2. Der Geschäftsverteilungsplan als Summe dienstlicher Weisungen

Obwohl bei der Ernennung von Richtern parlamentarische und auch gemischte Richterwahlgremien eine Rolle spielen[1], werden doch etwa drei Viertel aller richterlichen Laufbahnen - vorwiegend im Landesdienst - entweder von dem für den Fachbereich zuständigen Minister oder dem Ministerpräsidenten, also Exekutivorganen, eingeleitet[2]. Unabhängig davon, wer den Richter aber auch ernennen mag, das heißt, den Berufungsvorgang "durchführt", unterliegt der Richter mit seiner Inkorporierung in die Richterschaft bei einem Gericht der Personalhoheit seines Dienstherren; das ist entweder das Land oder der Bund, vgl. § 3 DRiG. Die Personalhoheit ist die Befugnis, das Dienstverhältnis zu gestalten. Sie wird durch den Dienstvorgesetzten für den Dienstherrn ausgeübt. Aus praktischen Erwägungen sind für die Richter[3] keine besonderen Dienstbehörden geschaffen worden. Wer Dienstvorgesetzter ist, bestimmt sich infolgedessen nach § 46 DRiG in Verbindung mit § 3 Abs.2 BBG nach dem

---

Anm. 7 von Seite 71:
7) Zutreffend Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.22

---

1) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Oppermann, Richterberufung und richterliche Unabhängigkeit, Diss. Marburg 1966 S.120 ff

2) Vgl. Schmidt-Räntsch DRiG 1962 § 8 Rdn. 4; Oppermann a.a.O. S.44 und S. 157

3) Vgl. Schmidt-Räntsch, DRiG Komm., 1962 § 26 Rdn. 6

Aufbau der öffentlichen Verwaltung. Dies ist in der Regel der Gerichtspräsident, der als Dienstvorgesetzter für die Dienstbehörde handelt. Teilweise sind den obersten Dienstbehörden auch unmittelbar noch dienstliche Befugnisse vorbehalten, vgl. zum Beispiel die Verfahren nach § 65 Abs.2 S.1 oder nach § 63 Abs.2 S.1 DRiG. Dann ist die oberste Dienstbehörde auch Dienstvorgesetzter, vgl. § 3 Abs.2 S.1 BBG.

Mit der Eingliederung in die Dienstgewalt eines bestimmten Dienstherrn und der Einweisung in eine bei einem Gericht bestehende Planstelle kann der Richter freilich noch keine Rechtsprechungstätigkeit entfalten. Er muß erst einen bestimmten Tätigkeitsbereich, bestimmte konkrete Zuständigkeiten zur Wahrnehmung (durch Amtsauftrag) übertragen bekommen. Bei Beamten der öffentlichen Verwaltung erteilt in der Regel der Dienstvorgesetzte die Amtsaufträge. Bis zum Erlaß des Gerichtsverfassungsgesetzes haben denn auch die Richter von den Ressorts der Exekutive oder von den zu ihnen ressortierenden Gerichtspräsidenten ihre konkreten Zuständigkeiten zugewiesen erhalten, womit die Parallele zum Beamtenverhältnis im Bereich des Dienstrechts offenkundig war. Wie die Darlegung im historischen Teil veranschaulicht, sollte durch die Einführung der Präsidialverfassung die Exekutive von jeder Einflußnahme auf die konkrete Besetzung der Richterbank ausgeschaltet werden. Diese Besetzungsbefugnisse sind auf die Präsidien übertragen worden, ohne daß den vorher zuständigen Verwaltungsorganen noch irgendeine Kompetenz hierbei zugebilligt würde. Allein das Präsidium entscheidet, welchen bestimmten Tätigkeitsbereich der Richter ausfüllen wird.[1)]

---

1) Hiervon sind freilich die nichtrichterlichen Verwaltungsgeschäfte auszunehmen. Die Berufung in ein solches Verwaltungsdezernat vollzieht sich wie bei jedem anderen Verwaltungsbeamten auch. Der Präsident handelt mit Dienstherrnbefugnissen, steht auch in der Ämterhierarchie.

Das Präsidium hat also in bezug auf die Verwendung des Richters die Befugnisse eines Dienstvorgesetzten. Es liegt deshalb die Auffassung nahe, daß das Präsidium schon mit dem "Erlaß" des Geschäftsverteilungsplanes seine Befugnisse erschöpfend ausübe. Die Richter hätten ihren Tätigkeitsbereich für die Dauer des Geschäftsjahres hiernach aus einer abstrakt-generellen Regelung zu entnehmen. Der Geschäftsverteilungsplan hätte eine zweite Wirkung. Er enthielte die Konkretisierung des gesetzlichen Richters nach außen und gleichzeitig dienstliche Anordnungen nach innen, wäre also wegen seines abstrakt-generellen Charakters dann als eine den Verwaltungsverordnungen gleiche Rechtsquelle anzusehen.

Diese Vorstellung von der unmittelbaren innerdienstlichen Wirkung des Geschäftsverteilungsplans ist freilich für den öffentlichen Dienstbereich ungewöhnlich. Die Dienstgewalt des Dienstherrn wird durch dienstrechtliche Einzelakte verwirklicht, nicht im Wege abstrakt-genereller Weisungen. Daher stellt sich hier die Frage, wie der Geschäftsverteilungsplan nach innen, das heißt gegenüber der Richterschaft, verwirklicht wird.

Man könnte meinen, der Präsident vollziehe den in richterlicher Unabhängigkeit beschlossenen Geschäftsverteilungsplan, indem er als Dienstvorgesetzter die Richter "anweist", von einem bestimmten Tage an die neuen Funktionen auszuüben. Dieser Konstruktion kann nicht gefolgt werden, weil den Dienstbehörden die Spruchkörperbesetzung gerade entzogen werden sollte. Mit der Einschaltung eines dienstbehördlichen Vollziehungsaktes wäre die ratio präsidialer Geschäftsverteilung mißachtet, die den staatlichen Personalbehörden jeglichen Einfluß nehmen sollte.

Denkbar ist ferner die Auffassung, die Richter hätten sich selbst die Amtsaufträge zu erteilen. Man denke etwa an einen detachierten Spruchkörper, dessen Mitglieder im Verkündungsblatt lesen, daß sie im neuen Geschäftsjahr im Stammgericht verwendet würden. Sie müßten umziehen,

um ihrer Residenzpflicht zu genügen und sich dann "ohne weiteres" am neuen Beschäftigungsort einfinden. Die Ermächtigung zu dieser "Selbstbeauftragung" hätte man in dem Geschäftsverteilungsplan zu erblicken.

Daß diese Konstruktion, die nun sämtlichen hergebrachten Grundsätzen des öffentlichen Dienstrechts widerspräche, nicht richtig sein kann, mag ein Beispiel verdeutlichen:

> Angenommen, der gesetzliche Richter des Art. 101 Abs.1 S.2 GG würde nicht (wie heute) ein bis ins Personelle hinein bestimmbares Recht des einzelnen enthalten, sondern man verstünde darunter nur die Gewährleistung eines Spruchkörpers, ohne daß der Rechtsuchende ein Recht auf eine bestimmte Besetzung hätte[1]. Der Geschäftsverteilungsplan hätte dann lediglich Außenwirkung insoweit, als der Bürger ablesen könnte, welcher Spruchkörper für die einzelnen abstrakt-generell bezeichneten Rechtssachen zuständig sei. Die personelle Besetzung wäre nicht im normativen Teil der Geschäftsverteilung enthalten, da der einzelne insoweit keinen Anspruch hätte. Sie brauchte daher auch nicht verkündet zu werden.
>
> Gleichwohl wäre das Präsidium verpflichtet, die Richter zu "verteilen", denn das GVG nennt die Zuständigkeitsbestimmung und die Richterverteilung in einem Zusammenhang. Das Präsidium würde nun der Sache nach das tun, was in der öffentlichen Verwaltung geschieht, wenn ein Beamter mit der Wahrnehmung bestimmter Geschäfte betraut wird: Es erteilte Amtsaufträge, und

---

1) Daß dieses Beispiel nicht aus der Luft gegriffen ist, zeigen schon die vereinzelten kritischen Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; vgl. etwa Bruns, Zur Auslegung des Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG in NJW 1964, 1885 ff; H.H. Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965 S.94 Anm. 214; vgl. auch oben Seite 19 Anm. 1.

zwar so viele, wie es Richter am betreffenden Gericht gäbe. Jedem Richter würde einzeln ein bestimmter Funktionsbereich zugewiesen. Die Personalverteilung hätte in diesem Beispiel keinen abstrakt-generellen Charakter etwa im Sinne einer Verwaltungsverordnung. Jeder Richter (Adressat) wäre persönlich bezeichnet und erhielte einen individuellen Verhaltensbefehl des Inhalts, eine bestimmte Amtatätigkeit wahrzunehmen. Diese dienstlichen Befehle fänden ihre disziplinarische Durchsetzbarkeit nicht in dem vorher erlassenen Geschäftsverteilungsplan, da dieser die personelle Seite nicht berührte. Die Verbindlichkeit des Amtsauftrages ergäbe sich vielmehr aus dem Dienstverhältnis des Richters zum Staat. Das Präsidium hätte in diesem Beispiel Normen auf der einen, dienstliche Amtsaufträge auf der anderen Seite erlassen. Die Personalverteilung hätte dienstrechtlichen Ursprung und folgte anderen Gesetzmäßigkeiten als die Geschäftsverteilung.

Es ist nun die Frage, ob sich unter der Herrschaft eines anderen Begriffs des gesetzlichen Richters an diesen Voraussetzungen etwas ändert. Dies ist zu verneinen. Die Namensnennung der einzelnen Richter im normativen Teil des Geschäftsverteilungsplans hat keine andere Funktion als die Benennung der einzelnen Spruchkörper. Beides dient nur der Festlegung des gesetzlichen Richters. Der Richter ist insofern in seinem Dienstverhältnis zum Staat noch nicht berührt[1]. Allenfalls könnte man das Dienstverhältnis insoweit doch als tangiert ansehen, als die Bekanntgabe des normativen Teils des Geschäftsverteilungsplans an die einzelnen Richter, etwa im Wege des Umlaufs, diejenige Verbindlichkeit erzeugt, die in der allgemeinen Ver-

---

1) Zutreffend unterscheidet auch Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.22 f, die personalrechtliche Seite im Hinblick auf den Bürger von ihrem dienstrechtlichen Gegenstück.

waltung durch die Verwaltungsverordnungen erreicht wird. Auch Gesetze werden den Beamten in Dienstblättern und auf verwaltungsinternem Wege bekanntgemacht, womit ihre unmittelbare dienstliche Verbindlichkeit klargestellt wird. Entsprechend ist es seit langem anerkannt, daß Organisationsnormen bisweilen einen Doppelcharakter als Verwaltungsverordnungen und zugleich auch als Rechtsnormen haben können[1].

Da sich indes die Bindung des Richters an den Geschäftsverteilungsplan schon aus Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG ergibt[2], also bereits vorgegeben ist, bedarf es nicht noch der Konstruktion, er enthalte auch Regelungen, die einer Verwaltungsverordnung entsprechen. Selbst wenn man jedoch im Geschäftsverteilungsplan eine Art Verwaltungsverordnung erblicken möchte, so enthielte diese doch nur abstrakt-generelle Anordnungen. Um nicht wieder zu der oben abgelehnten Konstruktion zu gelangen, der Richter erteile sich den konkret-individuellen Dienstbefehl selbst, nun die bezeichnete Tätigkeit auszuüben, muß man anerkennen, daß die Geschäftsverteilungstätigkeit des Präsidiums auch noch solche Maßnahmen enthält, die in das einzelne Dienstverhältnis des Richters unmittelbar hineinwirken und ihn zur Ausübung der bezeichneten Tätigkeit verpflichten, genauso, wie dies im obigen Beispiel dargelegt worden ist. In Beziehung auf den Richter wirkt die Geschäftsverteilung also einmal normativ, insoweit der Richter (als Inhaber von Staatsgewalt) wegen Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG die festgelegten Zuständigkeiten zu respektieren hat;

---

1) Vgl. Forsthoff, Verwaltungsrecht, 9.Aufl.1966 S.134 a.E.; Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 3.Aufl. 1948 S.127; Schweiger, Rechtsverordnung, DÖV 55, 360; Obermayer, Anm. zu BayVGH in BayVBl. 56, 121 (123); Schack,Rechtsverordnung im formellen Sinn? DÖV 58,373

2) Zutreffend Bettermann, Grundrechte III/2 S.565; Richter, Stellenbesetzung, JZ 61, 658 (659 Spalte 2 mit Anm. 16)

darüber hinaus hat sie den Charakter einer bestimmten Vielzahl innerdienstlicher Rechtsakte[1]. Das Präsidium übt also Rechtsetzungsbefugnisse und Dienstgewalt nebeneinander aus. Man könnte deshalb von gerichtsherrlichen Maßnahmen einerseits[2], dienstherrlichen Maßnahmen andererseits[3] sprechen.

---

1) So zutreffend Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.21 f; VGH Stuttgart, DÖV 58, 501 f, der freilich insofern etwas zu weit geht, als sich beide Maßnahmen aus dem Geschäftsverteilungsplan selbst ergeben sollen, der dann relativ wäre. Die auf Grund der Geschäftsverteilung "an Richter und Kollegialorgane ergehenden amtlichen Anordnungen" bezeichnet Wolff, Verwaltungsrecht I, 7.Aufl. 1968 § 19 III b als "Gerichtsverwaltungsanordnungen", während er Verwaltungsrecht II, 2.Aufl. 1967 § 78 III b 1 die Geschäftsverteilungspläne als "autonome Satzungen" qualifiziert. Ohne logischen Widerspruch kann dies nur dahin aufgefaßt werden, daß der Geschäftsverteilungsplan bzw. die Geschäftsverteilungstätigkeit sowohl einen normativen Teil enthält (auf den Wolff freilich nicht weiter eingeht) als auch einen "Einzelanordnungsteil", was dem Grundsatz nach dem Text entspricht.

2) Vgl. Kern, Geschichte des Gerichtsverfassungsrechts, 1954 S.222; Kleinfeller, Funktionen des Vorsitzenden, 1885 S.42

3) Etwas unscharf, im Kernbereich jedoch zutreffend Moning, Geschäftsverteilung, Diss. Bonn 1959 S.28, Geschäftsverteilung sei in der staatlichen Organisations- und Amtsgewalt verwurzelt. Richtigerweise hätte es "und Dienstgewalt" heißen müssen.

V. Ergebnis :

Der zweifache Inhalt der Geschäftsverteilungstätigkeit

Das gewonnene Ergebnis, die Geschäftsverteilungstätigkeit des Präsidiums enthalte sowohl Normsetzungsakte als auch innerdienstliche Einzelanordnungen, legt es nahe, dem Geschäftsverteilungsplan eine Doppelnatur zuzusprechen[1]. Man könnte meinen, ein und dieselbe Tätigkeit entfalte sich auf verschiedene Art in zwei Richtungen. Je nach der Blickrichtung hätte sie dann normativen oder Einzelaktcharakter[2]. Dieses Ergebnis erinnert an die kontroverse Frage nach der Rechtsnatur gewisser aufsichtsrechtlicher Maßnahmen im Kommunalbereich, deren Problematik mit dem hier aufgezeigten Fragenkomplex deshalb verwandt ist, weil es sich größtenteils um Organisationsakte handelt. Zu nennen ist auch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung eines Tarifvertrages, der nach neuerer Lehre ein Doppelcharakter beigelegt wird[3], insofern sie für die (potentiell) betroffenen Außenseiter rechtsnormative, für die beteiligten Verbände dagegen einzelfallartige Wirkung hätte. Des weiteren sind zu nennen die zahlreichen Fälle staatsaufsichtlicher Maßnahmen in autonomen Rechtssetzungsverfahren, wie zum Beispiel die Genehmigung einer Gemeindesatzung, die Genehmigung einer Satzungsänderung nach § 105 Abs. 1 HandwO[4], Genehmigung

---

1) So bezüglich des personellen Teils Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.21

2) In diesem Sinne VGH Stuttgart DÖV 58, 502

3) Vgl. Nipperdey, Die Rechtsnatur der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, in "Staatsbürger und Staatsgewalt" Band I S.211; auch Gross, Zur Rechtsnatur der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, NJW 1965, 283

4) Vgl. auch BVerwGE 16, 83 ff

des Regierungspräsidenten zum Kreisumlagenbeschluß[1]; ferner die Fälle gebietsmäßiger Regelungen von seiten der Staatsbehörden[2]. Es finden sich nicht wenige Autoren, die in allen diesen Maßnahmen relative Regelungen erblicken, die nur bestimmbar seien vom Standort des "insoweit" Betroffenen. Für die einen Beteiligten ergebe sich dabei zumeist Verwaltungsaktscharakter, während die Regelung für die übrigen einen normativen Inhalt habe[3].

Gegen derartige Theorien ist der schwerwiegende Einwand erhoben worden, ein Hoheitsakt könne nicht zugleich rechtssetzend und rechtsvollziehend sein[4].

Ob Doppelnaturen im Organisationsrecht möglich sind oder nicht, bedarf indessen keiner eingehenden Untersuchung, da jedenfalls, wie zu zeigen sein wird, die der Geschäftsverteilungstätigkeit eigentümliche Wirkung nach außen und innen auf zwei verschiedenen, wenngleich miteinander verbundenen Hoheitsakten beruht: Wenn das Präsidium den Geschäftsverteilungsplan zusammengestellt hat und beschließt, im kommenden Geschäftsjahr solle danach verfahren werden, ist erst die normative Seite "erledigt". Die einzelnen dienstlichen Verfügungen an die betreffenden Richter erläßt das Präsidium logischerweise erst danach, indem es jeweils anordnet, der einzelne Richter solle künftig die bezeichnete Tätigkeit ausüben. Diese Anordnungen brauchen sich freilich in der Beratung nicht besonders abzuheben, etwa in dem Sinne, daß das Präsidium nach Fertigstellung des Geschäftsverteilungsplans einen Augenblick innehält und nun ins Leere hinein beginnt, den einzelnen Richtern

---

1) Fall OVG Lüneburg DVBl. 54, 370

2) Hierzu Schweiger, Zur Rechtsnatur bayerischer Organisationsakte in BayVBl. 1956, 72 (73)

3) So z.B. Obermayer, Die staatsaufsichtlichen Rechtsakte gegenüber den Gemeinden, BayVBl. 1962, 39 (40); Schack, Rechtsverordnungen im formellen Sinne? DÖV 55, 360 (362); auch BayVGH in BayVBl. 1956, 121

4) Vgl. Bettermann in Festschrift für Nipperdey, 1965 Band II S.723 ff (728) mit Literatur; auch Loening, Zur Rechtsnatur der Genehmigung kommunaler Abgabesatzungen, DÖV 66, 490

die ihnen zugedachten Funktionen zu übertragen. Diese Anordnungen können sich nämlich auch konkludent aus der bloßen Aufstellung des Geschäftsverteilungsplans ergeben, indem das Präsidium damit zu erkennen gibt, es wünsche die vorgesehene Regelung zu verwirklichen; eine bestimmte Form ist nicht vorgeschrieben[1]. Beide Maßnahmen sind also typischerweise, jedoch nicht denknotwendig miteinander verbunden, was schon daraus deutlich wird, daß das Präsidium die einzelnen Richter auch beiziehen - und ihnen den Geschäftsverteilungsplan "eröffnen" könnte, worin dann die Weisung zu erblicken wäre[2]. Es ist auch nicht erforderlich, den betroffenen Richtern die Entscheidung des Präsidiums über ihre Verwendung zuzustellen oder sonst förmlich bekanntzumachen. Jede Art der Mitteilung reicht aus. In der Praxis sind die verschiedensten Formen üblich. Teilweise werden die einzelnen Richter nicht besonders angesprochen, sondern "erfahren" aus dem fertigen Geschäftsverteilungsplan ihr künftiges Betätigungsfeld. Hier verschaffen sich also die Betreffenden selbst Kenntnis davon, in welchen Tätigkeitsbereich das Präsidium sie "einweist", der Dienstbefehl wird konkludent mit der Bekanntgabe des Geschäftsverteilungsplans erteilt. An großen Gerichten erhalten häufig diejenigen Richter, deren Tätigkeitsbereich sich ändert, einen sie betreffenden "Auszug" aus dem am ... vom Präsidium beschlossenen Geschäftsverteilungsplan, der ihnen für gewöhnlich vom Präsidenten bzw. dessen Vertreter übermittelt wird. Die dienstliche Verbindlichkeit ergibt sich dann jedoch nicht

---

1) Nur für bestimmte, das Dienstverhältnis betreffende Rechtsakte schreibt das Gesetz bestimmte Formen vor, vgl. z.B. § 17 Abs.1 DRiG, vgl. auch die Beendigung des Dienstverhältnisses durch Urteil, § 24 DRiG.

2) Vgl. die Ausführungen bei Volkmar, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, 1962 S.199, der mit dieser Methode die Rechtsnatur gebietlicher Organisationsakte zutreffend lösen dürfte.

aus der Verfügung oder Mitteilung des Präsidenten, sondern konstitutiv aus der Anordnung des Präsidiums.

Über die Bekanntmachungsform für diese dienstlichen Weisungen kann das Präsidium befinden, denn als Inhaber von Dienstgewalt stehen ihm auch die Befugnisse für deren technische Durchführung zu[1]. Sofern das Präsidium keine Grundsätze hierzu aufstellt, obliegt die technische Durchführung der Präsidialbeschlüsse dem Gerichtspräsidenten, dessen Vorrangstellung gegenüber den anderen Präsidiumsmitgliedern (vgl. auch § 62 Abs.2 S.1 GVG) ihn zur Ausfüllung dieses "organisationsrechtlichen Vakuums" befugt[2].

Hervorzuheben ist auch, daß ausnahmslos alle am Gericht tätigen Richter von den Präsidiumsbeschlüssen berührt sind. Die Geschäftsverteilung für das Gericht wird jeweils nur für die Dauer des Geschäftsjahres beschlossen (vgl. § 63 Abs. 1 S.1 GVG). Deshalb ist selbst die Beibehaltung der bisherigen Regelung eine Neuzuweisung jedes Richters für das einzelne Geschäftsjahr in den betreffenden Spruchkörper, wenn auch der Richter dies nicht immer als solche empfinden wird.

Der rechtliche Bestand der beiden Präsidialanordnungen (Geschäftsverteilungsnorm und dienstrechtliche Einzelweisung) unterliegt jeweils eigengesetzlicher Beurteilung. Dies muß stets dann beachtet werden, wenn davon gesprochen wird, die Geschäftsverteilungstätigkeit habe eine "Doppelnatur"[3]. Die Kennzeichnung eines Hoheitsaktes mit einer Doppelnatur verleitet leicht dazu, darin eine relative

---

1) Dies erinnert an den Grundsatz, daß der Inhaber von bestimmten Sachbefugnissen "im Zweifel" auch die Befugnisse zu deren organisationsrechtlicher Durchführung innehat, vgl. oben S. 29.

2) Die Vorrangstellung des Präsidenten hebt zutreffend hervor VG Schleswig DRiZ 68, 144 f (Erlaß einer einstweiligen Anordnung gegen Präsidenten (!) auf Einladung zur Präsidiumssitzung).

3) So Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.1 ff

Regelung zu erblicken, was bei der Geschäftsverteilungstätigkeit nicht der Fall ist. Das Recht der Prozeßpartei auf den gesetzlichen Richter ist nicht berührt, wenn das Präsidium eine wirksame Geschäftsverteilungsnorm beschließt, seine dienstlichen Anordnungen hinsichtlich eines für diese Partei nicht zuständigen Richters hingegen rechtswidrig oder rechtsunwirksam ist.
Der Fall BVerfGE 17, 252 ff bildet hierzu ein gutes Beispiel: Das Präsidium hatte einen Richter geschäftsverteilungsmäßig kaltgestellt, indem es ihm nur wenige, praktisch unbedeutende Rechtsprechungsaufgaben zuwies. Das Bundesverfassungsgericht stellte die Verfassungswidrigkeit der Geschäftsverteilungspläne mehrerer Jahre insoweit fest, als sie den Beschwerdeführer von der Mitwirkung an der Rechtsprechung des Gerichts ausgeschlossen haben, da der planmäßig angestellte Richter nicht unter Umgehung der in den Richtergesetzen vorgeschriebenen Formen faktisch seines Amtes enthoben werden dürfe[1]. Diese Entscheidung zeigt, wie wesentlich die klare Unterscheidung von dienstrechtlichem und normativem Teil des Geschäftsverteilungsplanes ist.

Erblickte man im Geschäftsverteilungsplan eine einheitliche Regelung[2], so hätte ein das Dienstverhältnis des Richters betreffender Gesetzesverstoß (wie er der besag-

---

1) Das Bundesverfassungsgericht ließ hier die Verfassungsbeschwerde wegen denkbarer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts des betreffenden Richters zu, da die Richtersphäre insoweit nicht isoliert von der Persönlichkeit des Richters betrachtet werden könne. Der Erschöpfung des Rechtsweges bedurfte es im konkreten Falle nicht, weil das Bundesverfassungsgericht meinte, dem Antragsteller entstünde wegen der Zweifelhaftigkeit des Rechtsweges bei Durchführung eines Anfechtungsverfahrens ein unabwendbarer Nachteil.

2) In diesem Sinne etwa Wolfgang Müller, Anfechtbarkeit, DRiZ 62, 83 Anm. 8

ten Entscheidung zugrunde lag) zur Folge, daß alle im Zeitraum seiner Geltung erlassenen Entscheidungen des betreffenden Gerichts wegen unvorschriftsmäßiger Besetzung angefochten werden könnten (vgl. z.B. § 551 Nr.1 ZPO); auch das Wiederaufnahmeverfahren wäre gegeben (vgl. § 579 Abs. 1 Nr.1 ZPO). Verletzte Vorschrift wäre diejenige Norm, wegen deren Mißachtung der Geschäftsverteilungsplan rechtswidrig wäre, im Falle des Bundesverfassungsgerichts also Art. 97 Abs.2 S.1 GG.

Daß dieses Ergebnis nicht richtig sein kann, leuchtet ein. Wenn ein Richter vom Präsidium schikaniert wird, hat dies für diejenigen Rechtsangelegenheiten, an denen er nicht mitwirkt, überhaupt keine Erheblichkeit.

Für die von dem schikanierten Richter zu bearbeitenden Fälle ergibt sich folgendes:
Er hat von Amts wegen zu überprüfen, ob seine "Berufung" in die jeweilige Zuständigkeit den Erfordernissen des Art. 101 Abs.1 S.2 GG entspricht, da er den Parteien die gesetzlichen Verfahrensgarantien zu gewähren hat[1].

Seiner Überprüfung unterliegen jedoch nur solche Kriterien, auf deren Verletzung die Partei eine Anfechtung der jeweiligen Entscheidung stützen könnte. Ist der Richter durch die Weisung des Präsidiums in seiner richterlichen Unabhängigkeit beeinträchtigt, so würde einem Tätigwerden dieses Richters Art. 101 Abs.1 S.2 GG bzw. Art.97 GG entgegenstehen. Er könnte trotz seiner Bezeichnung im Geschäftsverteilungsplan wegen seiner rechtswidrigen Beeinträchtigung durch die Anweisung des Präsidiums seine richterliche Tätigkeit nicht aufnehmen.

Etwas anderes gilt für diejenigen Fälle, in denen die dienstliche Weisung des Präsidiums zwar rechtswidrig ist, die richterliche Unabhängigkeit des Betreffenden jedoch

---

1) Vgl. Schiedermair, Gesetzlicher Richter im Verwaltungsprozeß, DÖV 60, 6 ff (15)

nicht berührt. Hier wirkt die dienstrechtliche Sphäre des Richters in das Prozeßrechtsverhältnis der Parteien zum Staat nicht hinein[1]. Die Parteien könnten in diesem Falle auch nicht rügen, "ihr" gesetzlicher Richter sei vom Präsidium in einer seiner Rechtsstellung nicht entsprechenden Weise "behandelt" worden.

Hat das Präsidium einen Richter überhaupt nicht eingesetzt, so daß er gar nicht erst im Geschäftsverteilungsplan erwähnt wird, so bewährt sich die hier vertretene Theorie vom zweifachen Inhalt der Geschäftsverteilungstätigkeit am augenfälligsten: Sämtliche bei dem betreffenden Gericht eingehenden Rechtssachen werden von dem gesetzlichen Richter bearbeitet werden, die Nichterwähnung und Nichtzuteilung des "Ausgeschlossenen" entzieht niemanden seinem gesetzlichen Richter. Die Geschäftsverteilungsnorm und die an die aufgeführten Richter ergehenden Weisungen, die bezeichneten Zuständigkeiten auszufüllen, sind rechtmäßig.

Die Nichtverwendung des einen Richters ist ihm gegenüber jedoch eine rechtswidrige Einzelmaßnahme, da er einen Anspruch gegen das Präsidium auf angemessene Zuteilung richterlicher Geschäfte hat[2]. Die Ausschließung berührt nur sein Richterdienstverhältnis zum Staat, nicht jedoch eines der potentiellen Prozeßrechtsverhältnisse, die von der wirksam erlassenen Geschäftsverteilungsnorm geregelt werden.

Der sachlich zweifache Gehalt der Geschäftsverteilungstätigkeit kommt redaktionell ganz klar nur in § 25 Abs.1 SGG zum Ausdruck, indem es dort heißt (S.1): "Das Präsi-

---

1) Zutreffend insoweit Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.26; über die Anfechtbarkeit solcher Maßnahmen vgl. 3. Teil, B.

2) Vgl. BVerfGE 17, 252 ff

dium verteilt die Geschäfte auf die Kammern und die Kammern auf die Vorsitzenden." (S.2): "Es teilt die Vorsitzenden den einzelnen Kammern für die Dauer des Geschäftsjahres zu". Satz 1 betrifft den normativen, Satz 2 den nur dienstrechtlichen Teil der Geschäftsverteilung.

§ 63 Abs.1 GVG (entsprechend § 7 Abs.2 VwGO; § 7 Abs.2 FGO) lautet: "Die Geschäfte werden unter die Kammern ... verteilt und die Mitglieder der einzelnen Kammern bestimmt". Diese Formulierungen können nur richtig verstanden werden, wenn man noch den Satz hinzudenkt: "Die ständigen Mitglieder werden den Kammern zugewiesen". Entsprechendes gilt für § 30 Abs.1 S.1 ArbGG, da dort zwar die dienstliche Zuweisung der Richter, nicht jedoch die normative Festlegung des gesetzlichen Richters im Wortlaut hervortritt.

Das hier gewonnene Ergebnis bestätigt die Lehre, daß es sich bei dem Verhältnis des Staatsbürgers zum Staat einerseits und dem des Organwalters zum Staat andererseits um zwei verschiedene "Rechtskreise" handelt, die sich unbeschadet ihrer unterschiedlichen Erzeugung nur in ihrer "Beziehungsgeltung" unterscheiden[1]. Normen, welche auf das eine Verhältnis bezogen sind, besitzen nicht ohne weiteres auch in dem anderen Verhältnis unmittelbare Geltung[2].

Als Ergebnis ist demnach festzuhalten:

Die Geschäftsverteilungstätigkeit des Präsidiums zerfällt in zwei logisch zu trennende Vorgänge, von denen der eine die Erstellung des normativen Geschäftsverteil-

---

1) Vgl. H.H. Rupp, Grundfragen, 1965 S.50; Merkl, Allgem. Verwaltungsrecht, 1927 S.121 f; auch Rasch, VerwArch 60 (1969) S.20 mit Anm. 138

2) Vgl. auch Böckenförde, Organisationsgewalt 1964 S.75, der zwischen "Dienstrecht" und "Landrecht" unterscheidet und auf die mittelalterliche Rechtsordnung hinweist, in der zahlreiche Rechtskreise nebeneinander, zum Teil auch sich überschneidend, bestanden haben.

lungsplans, der andere die Zuweisung der Richter in ihren Tätigkeitsbereich betrifft. Sie unterliegen, wenngleich sie gewöhnlich in einem einzigen äußerlichen Vorgang ersichtlich werden, jeweils eigenständiger Beurteilung.

Der Geschäftsverteilungsplan hat Rechtsnormcharakter im Satzungsrange.

Die innergerichtliche Konkretisierung des Geschäftsverteilungsplans ist inhaltlich die Ausübung der aus der Dienstherrngewalt des Staates fließenden Weisungsbefugnis, die sich in dienstlichen Einzelweisungen an die Richter äußert.

3. T e i l :

Zur Justitiabilität der Geschäftsverteilung [1]

I. Die Möglichkeiten gerichtlicher Nachprüfung

Das Stichwort "Justitiabilität", das heißt gerichtliche Nachprüfung von Geschäftsverteilungsmaßnahmen, sagt noch nichts darüber aus, wer eine Geschäftsverteilungsmaßnahme zur gerichtlichen Nachprüfung stellen möchte. Es leuchtet ein, daß es verfahrensrechtlich erheblich ist, welcher der von der Geschäftsverteilung "betroffenen" Kreise nach der gerichtlichen Nachprüfbarkeit fragt.

Dies schon einmal deshalb, weil Rechtsnormen und Einzelmaßnahmen unterschiedlichen Verfahrensvoraussetzungen unterliegen, zum anderen auch, weil verschiedene Stadien der "Betroffenheit" denkbar sind. So ist die gerichtliche Nachprüfbarkeit aus Anlaß oder im Rahmen eines bereits anhängigen Verfahrens wegen der dann anwendbaren Prozeßgesetze sicherlich anders zu beurteilen, als dies außerhalb davon der Fall ist. Es ist daher unrichtig, die Frage nach der Justitiabilität nur einheitlich - "ungeteilt" - etwa deshalb stellen zu wollen, weil sie "zugleich eine Frage nach der Rechtsstellung des Präsidiums schlechthin" sei[2]; nur die Prozeßgesetze können zur Lösung dieser Frage herangezogen werden, und diese sehen eine differenzierte Betrachtung vor. Es lassen sich entsprechend dem zweifachen Inhalt der Geschäftsverteilungstätigkeit der Außen- und der Innenbereich voneinander trennen[3].

---

1) Im Schrifttum ist häufig von "Anfechtung" der präsidialen Geschäftsverteilung die Rede. Nicht alle der behandelten Fälle sind jedoch solche der Anfechtung. Häufig wird nicht die Verteilung selbst, sondern deren falsche Handhabung gerügt. Justitiabilität ist demgegenüber der treffendere Ausdruck.

2) So aber Wolfgang Müller, Anfechtbarkeit von Präsidialbeschlüssen, DRiZ 62, 83 Anm. 8

3) Zutreffend Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.25

Der Außenbereich betrifft die Frage, ob und auf welche Weise die Verfahrensbeteiligten die Nachprüfung der Geschäftsverteilung im Rahmen anhängiger Verfahren - oder auch außerhalb davon - veranlassen können. Im Innenbereich ist der dienstrechtliche Teil daraufhin zu untersuchen, ob und inwieweit ein Richter gegen ihn betreffende Geschäftsverteilungsmaßnahmen Rechtsschutzmöglichkeiten hat.

A. Außenbereich

Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf die Frage, ob bei Geschäftsverteilungsmängeln die Revision begründet ist oder nicht. Hier entfaltet - wie zu zeigen sein wird - die dargelegte Rechtsnormqualität des Geschäftsverteilungsplans ihre greifbarste Auswirkung.

Eine zweite Einschränkung der Untersuchung ergibt die Außerachtlassung jener Geschäftsverteilungsmängel, die zugleich das Verbot des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzen. Kann der Beschwerdeführer rügen, durch eine fehlerhafte Geschäftsverteilungsmaßnahme seinem gesetzlichen Richter entzogen worden zu sein, wird dieser Verstoß - soweit er vorliegt - im Vordergrund stehen, und die Rechtsnatur des Geschäftsverteilungsplans wird für die zu treffende Entscheidung unwesentlich sein.

II. Entziehung des gesetzlichen Richters und error in procedendo

Wenn in einem anhängigen Verfahren die gesetzlichen Regeln über die Geschäftsverteilung nicht eingehalten werden, so liegt darin nicht unter allen Umständen eine Verletzung des Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG; nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dieses Verbot nur dann verletzt, wenn entweder eine außerhalb der Judikative stehen-

de Person oder Stelle die Bestimmung bzw. Zusammensetzung des erkennenden Gerichts beeinflußt[1], oder ein nach dem Geschäftsverteilungsplan unzuständiger Richter seine Zuständigkeit willkürlich angenommen hatte. Wenn die Tätigkeit des Richters auf Verfahrensirrtum - error in procedendo - beruht, seien die Vorschriften des Art. 101 Abs.1 S.2 GG und § 16 GVG nicht verletzt, da diese nur eine willkürliche Bestimmung des erkennenden Gerichts verhindern wollten[2]. Ein solcher Verfahrensirrtum komme freilich nur in der Person eines mitwirkenden Richters in Betracht, sei also schon begrifflich ausgeschlossen, wenn eine außerhalb der Gerichtsbarkeit stehende Person oder Stelle tätig werde[3]. Der Eingriff einer Verwaltungsstelle in richterliche Zuständigkeiten muß deshalb dann von jeder Differenzierung ausgeschlossen werden, wenn die Verwaltung keine legalen Kompetenzen bezüglich richterlicher Zuständigkeiten hat[4]. Das Willkürkriterium kann lediglich dort zur Abgrenzung herangezogen werden, wo zulässige Eingriffsmöglichkeiten in die Zuständigkeitsordnung bestehen. Solche Eingriffe dürfen nur auf gesetzlichem Wege geschehen (Gesetz im materiellen Sinne, also unter Einschluß der Verordnung und auch des Geschäftsverteilungsplanes selbst[5]). Solche Fälle sind freilich selten[6]. Der zahlenmäßig weitaus größte Anteil an den auf die Verletzung von Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG gestützten Verfassungsbeschwerden ergibt

---

1) Dies gilt auch für Geschäftsstellen, vgl. BGHZ 40,91 (95)

2) BVerfGE 3, 359 (363 f); BVerfGE 4, 412 (416 f) mit zustimmender Anmerkung Kern JZ 56, 407

3) Vgl. BVerfGE 4, 412 (417)

4) Daß solche, wenn auch "rudimentären" Kompetenzen noch bestehen bzw. bestanden haben, ist oben S. 34 ff dargelegt worden.

5) Vgl. Bettermann, Grundrechte III/2 S.572

6) Nach diesen Grundsätzen hätte der Angeklagte oder auch die Staatsanwaltschaft übrigens in dem oben S. 6 einleitend erwähnten "Kilb-Fall" die Änderung des Geschäftsverteilungsplans (nach Erschöpfung des Rechtswegs verfassungsgerichtlich nachprüfen lassen können.

sich aus den Rügen verfassungswidriger Zuständigkeitsverschiebungen innerhalb des Rechtsprechungsbereichs selbst.[1] Hier entfaltet das Abgrenzungsmerkmal Willkür - error in procedendo seine praktisch wesentlichste Wirksamkeit, wobei die Abgrenzung im Einzelfall schwierig ist und den Beschwerdeführer auch in erhebliche Beweisschwierigkeiten bringen kann.

Es sei angemerkt, daß die hier referierte Abgrenzung des Bundesverfassungsgerichts nicht einhellig gebilligt wird. Das Bundesverfassungsgericht versteht, wenn es den Ausdruck "willkürlich" im Zusammenhang mit Art. 101 GG verwendet, darunter offenbar dasselbe wie in seinen Ausführungen zum Gleichheitssatz[2], wobei die Übernahme der zu Art. 3 GG entwickelten Grundsätze technisch im Rahmen des Merkmals "gesetzlich" geschieht[3]. Gesetzlicher Richter ist hiernach der unter Ausschluß jeglicher sachwidriger Motive bzw. sachwidriger Zwecksetzung bestimmte Richter[4]. Art. 101 GG wird auch allgemein als ein Anwendungsfall des Gleichheitssatzes verstanden[5]. Hiergegen wird eingewendet, die Einführung des Willkürelements sei seinerseits willkürlich[6], soweit damit ein subjektives Erfordernis

---

1) Vgl. Moning, Geschäftsverteilung, Diss. Bonn 1959 S.113; Bettermann, AöR 94 (1969) S.263 ff (279); vgl. auch oben 1.Teil II 2 b.

2) Vgl. z.B. BVerfGE 3, 359 (364) zu Art. 101 GG; BVerfGE 4,1 (7); 4, 144 (154); 4, 219 (243) zu Art.3 GG

3) Vgl. Gerleit, Das Recht des Einzelnen auf seinen gesetzlichen Richter, Diss. München 1967 S.57

4) Diese Deduktion geht auf Leibholz, Gleichheit vor dem Gesetz, 1925 S.89, 107 f zurück; vgl. auch Gerleit a.a.O. S.57 Anm. 3

5) Vgl. Bockelmann NJW 1958, 889 (890); Rinck, Gesetzlicher Richter, NJW 1964,1649 (1651 zu III); Bettermann, Grundrechte III/2 S.556 f; derselbe, AöR 94 (1969) S.263 ff (284 zu 2); Eb. Schmidt, Entspricht die Zuständigkeitsordnung ...? MDR 58, 721 (723)

6) So Adolf Arndt, Gesetzmäßigkeit des Richters, JZ 56, 633; ferner Bettermann, Der gesetzliche Richter, AöR 94 (1969) S.263 ff (280 zu 1)

für den Verstoß gegen Art. 101 GG aufgestellt werde. Ferner komme es nicht auf den Vorsatz einer bestimmten Person an, entscheidend sei bereits die objektive Möglichkeit, willkürlich zu handeln[1]. Für die gesetzlich gebundene Entscheidung des Richters, wie sie bei Bejahung oder Verneinung der Zuständigkeitsvorschriften für ein bestimmtes Verfahren vorliege, sei es unwesentlich, ob sie von sachfremden Motiven beeinflußt sei oder nicht. Entspreche sie dem Gesetz, bleibe sie auch unter Hinzutritt sachfremder Motive rechtmäßig und unanfechtbar, sei sie gesetzwidrig, hänge ihre Anfechtbarkeit nicht von dem Hinzutritt sachfremder Erwägungen ab[2].

Da es nicht Aufgabe dieser Arbeit ist, die Tragweite des Art. 101 GG zu analysieren, es im vorliegenden Zusammenhang im Gegenteil darauf ankommt, die Relevanz der Rechtsnatur des Geschäftsverteilungsplans in der Revision ohne Hinzutritt der Verletzung des Art. 101 GG aufzuzeigen, wird trotz der erheblichen Einwendungen gegen sie hier die vom Bundesverfassungsgericht geprägte und zur Zeit noch praktizierte Abgrenzung zwischen dem error in procedendo und der auf Willkür beruhenden Verletzung des Entziehungsverbotes verwendet.

Der über seine Zuständigkeit irrende Richter steht auf dem Boden der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung, bejaht sie und wendet sie - wenn auch falsch - an, mag der Fehler auch noch so unverzeihlich sein[3]. Das Verhältnis der beiden Verfahrensverstöße ist - bildhaft gesprochen - das

---

1) So Adolf Arndt a.a.O.; ihm folgend Schorn,Präsidialverfassung S.156 und Rinck, Gesetzlicher Richter,NJW 1964, 1649 (1652 Anm.47). BVerfGE 17,294 ist dem im Grunde gefolgt, indem es Art.101 Abs.1 S.2 GG für verletzt hielt, ohne ein subjektives Element zu fordern.

2) Vgl. die Kritik bei Bettermann, Der gesetzliche Richter in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 94 (1969) S.263 ff (282 zu c)

3) Vgl. Bettermann,Grundrechte III/2 S.565, der aber die Abgrenzung solcher für Art.101 Abs.1 S.2 GG relevanter Verfahrensverstöße nach den Kriterien Irrtum-Willkür in AöR 94 (1969) S.263 ff (286 zu 2) ausdrücklich aufgegeben hat.

zweier konzentrischer Kreise; der größere wird durch die bloß irrtümlichen Verfahrensverstöße gebildet.

"Interessant" und im Hinblick auf das Thema dieser Arbeit praktisch wesentlich sind nur die Fälle des bloßen Verfahrensirrtums ohne Verletzung des Verfassungsrechts.

III. Die fehlerhafte Geschäftsverteilung in der Revision

Ob die Revision bei der Verletzung von Geschäftsverteilungsregeln begründet ist oder nicht, muß je nach Art des geltend gemachten Fehlers gesondert beurteilt werden. Es sind die Fälle der Unzulässigkeit der Geschäftsverteilungsmaßnahme selbst zu unterscheiden von Fällen, in denen lediglich die Abweichung von einem korrekt zustande gekommenen Geschäftsverteilungsplan gerügt wird.

1. Verletzung des Gerichtsverfassungsgesetzes bei Erstellung des Geschäftsverteilungsplans

Macht der Revisionsführer geltend, das Präsidium habe bei der Geschäftsverteilung (dies gilt für alle Geschäftsverteilungsmaßnahmen, zum Beispiel auch die Vertreterbestellung durch den Präsidenten nach § 67 GVG) das Gerichtsverfassungsgesetz nicht beachtet, so ist - die Richtigkeit der Behauptung unterstellt - die Maßnahme unter Verletzung der §§ 63 ff GVG getroffen worden. Das Gericht ist in solchen Fällen nicht vorschriftsmäßig, das heißt nicht entsprechend den Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes besetzt. Die Revision ist stets begründet, vgl. §§ 338 Nr.1 StPO, 551 Nr.1 ZPO, 72 Abs.3 ArbGG, 162 Abs.1 Nr.2 SGG, 138 Nr.1 VwGO, 119 Nr.1 FGG. Entsprechen-

des gilt für sonstige, die Normsetzung betreffende Verfahrensverstöße[1].

Das Reichsgericht hatte anfangs sämtliche Revisionen, die sich auf die Verletzung der die Geschäftsverteilungstätigkeit betreffenden Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes stützten, für unbegründet gehalten, da "eine Erörterung darüber, ob die lediglich auf den inneren Dienst der Gerichte berechneten, ihrer Natur nach instruktionellen Vorschriften" des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Revisionsinstanz nicht stattfinde[2]. Später änderte das Reichsgericht seine Ansicht, indem es (ganz offensichtlich unter dem Einfluß der Lehre Labands[3]) anerkannte, der einzelne habe einen im öffentlichen Recht wurzelnden Anspruch darauf, daß das Gericht, welches über ihn urteile, "den Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes gemäß gebildet werde"[4], so daß die Verletzung des Gerichtsverfassungsgesetzes stets zur "unvorschriftsmäßigen Besetzung" führe. Dabei ist es, wie ein Blick in die Judikatur erweist, bis heute geblieben[5].

Im Geltungsbereich des ArbGG gilt dies nur in bezug auf die Person des Vorsitzenden, da die Revisibilität des

---

1) VGH Kassel (insoweit in DRiZ 69,122 nicht abgedruckt) erblickt in Veröffentlichungsmängeln des Geschäftsverteilungsplans zu Recht einen "wesentlichen Verfahrensmangel" i.S. § 130 Abs. 1 Nr.2 VwGO, der zur Aufhebung und Zurückverweisung führe; die Entscheidung beruht freilich nicht darauf, da der VGH letztlich wegen erheblichen neuen Tatsachenvortrages zurückverwiesen hatte.
In der Revision sind Veröffentlichungsfehler Fälle der "unvorschriftsmäßigen Besetzung".

2) Vgl. RGSt 3, 326; auch RGSt 2,195; 3,8; 3,231

3) Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches,5.Aufl. 1911 Band II S.184

4) Vgl. RGSt 23, 166; 37, 59

5) Siehe BGHSt 10, 179; 8, 252; 3,353; vgl. auch Stein-Jonas-Grunsky, ZPO 19. Aufl. 1968 II, 1 a zu § 551; ausführliche Darstellung der einzelnen Fallgruppen bei Schumacher, Geschäftsverteilungsplan ... in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, Diss. Mainz 1967 S.8-27

Berufungsverfahrens der Beisitzer generell ausgeschlossen ist, § 73 Abs.2 ArbGG.

2. Verletzungen des Geschäftsverteilungsplans

Anders sind die Fälle zu beurteilen, in denen das Gericht nicht gemäß dem korrekt zustande gekommenen Geschäftsverteilungsplan handelt[1].

a) Judiziert in einem an sich geschäftsplanmäßig zuständigen Spruchkörper ein geschäftsplanmäßig nicht berufener Richter - praktisch also der Fall einer falsch verstandenen Vertretungsbefugnis -, so ist das Gericht unvorschriftsmäßig besetzt, denn der Geschäftsverteilungsplan ist eine Vorschrift, also eine Rechtsnorm, die die Besetzung des Gerichts betrifft und gleichwertig neben den übrigen die Besetzung betreffenden Rechtsnormen steht.[2]

b) Problematisch und noch nicht abschließend geklärt sind die Fälle, in denen sich der Spruchkörper irrtümlich für zuständig hält, während bei richtiger Auslegung des Geschäftsverteilungsplans ein anderer Spruchkörper zuständig ist. Eine unvorschriftsmäßige Besetzung kann hier nicht geltend gemacht werden, denn das Gericht ist ja allen in Frage kommenden Vorschriften entsprechend "besetzt"[3]. Hier ist nicht der die Besetzung des Spruch-

---

1) Diese Fälle werden für den Einzelrichter, und nur für diesen, durch § 22 d GVG gelöst.

2) Vgl. BVerfGE 3, 359 ff, ohne das Hinzutreten des Willkürelements wäre dies "nur" ein Fall des § 338 Nr.1 StPO gewesen.

3) Zutreffend RGZ 48,27 (28): "Eine richtig besetzte Zivilkammer ... wird dadurch, daß sie über eine Angelegenheit entscheidet, welche vor die Kammer für Handelssachen gehört, nicht zu einer vorschriftswidrig besetzten Kammer, sondern sie bleibt was sie war, eine vorschriftsmäßig besetzte Zivilkammer"; zustimmend Stein-Jonas-Grunsky, ZPO, 19. Aufl. 1968 § 551 II 1 a

körpers betreffende Teil des Geschäftsverteilungsplans verletzt, sondern der die innergerichtliche Zuständigkeit behandelnde Abschnitt. Die Frage der Zuständigkeit wird, wie ein Blick auf die §§ 338 Nr.4 StPO, 551 Nr.4 ZPO, 73 Abs.2 ArbGG beweist, verfahrensmäßig gesondert beurteilt. Freilich betrifft der prozeßgesetzliche Zuständigkeitsbegriff nur die Zuständigkeit unter den Gerichten, nicht jedoch unter den einzelnen Abteilungen eines Gerichts[1], denn die Spruchkörper eines Gerichts stehen sich nicht als selbständige Gerichte gegenüber. Die Geschäftsverteilung hat nur den Charakter einer durch besondere Organe ausgeübten Arbeitsverteilung in einer bestimmten gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensweise. Dagegen grenzen die gesetzlichen Regelungen über die sachliche und örtliche Zuständigkeit den Wirkungskreis der Gerichtsbarkeit bestimmter Gerichte voneinander ab. Das Reichsgericht hat deshalb den Fall der geschäftsplanmäßig unzuständigen Strafkammer nicht nach § 338 Nr.4 StPO (auch nicht nach § 338 Nr.1 StPO) gelöst, sondern nach § 337 Abs.2 StPO, indem es sich fragte, ob der Geschäftsverteilungsplan eine Rechtsnorm sei oder nicht[2]. Es erblickt darin eine innerdienstliche Anordnung ohne Rechtsnormcharakter, dessen Verletzung die Revision nicht begründet[3].

---

1) Vgl. RGSt 45, 260 (262); RGZ 119, 379 (384); BGHSt 3, 353 (355); Bettermann, Grundrechte III/2 S.553 mit Anm. 112; Bockelmann, Geschäftsverteilung, JZ 52, 641 (643); Schorn, Präsidialverfassung, 1957 S.120 f; Stein-Jonas-Grunsky, ZPO 19.Aufl. 1968 § 551 II 4; Baumbach-Lauterbach, ZPO § 551 5 b; zweifelnd Niese, JZ 53, 595 (596), der bei Abweichungen vom Geschäftsverteilungsplan die Revision, wenn nicht "in ausdehnender Auslegung des § 338 Nr.4 " StPO, so doch im Wege der "gesetzlichen Ergänzung des § 338 StPO" zulassen möchte.

2) Vgl. RGSt 36, 321; RGSt 45, 260 (262 f)

3) Diese Rechtsprechung ist noch nicht aufgegeben; vgl. BGHSt 11, 106 (110), wo die Frage gestellt, aber offengelassen wurde.

Nachdem nun oben klargestellt wurde, daß der Geschäftsverteilungsplan Rechtsnormcharakter hat, ferner nach § 7 EGStPO Gesetz im Sinne der Strafprozeßordnung "jede Rechtsnorm" ist, liegt in der irrtümlichen Abweichung eine Gesetzesverletzung, die nach § 337 Abs.2 StPO die Revision begründet. Das Reichsgericht hat in seinen Entscheidungen folglich die Frage, ob der Geschäftsverteilungsplan eine Rechtsnorm sei, durchaus richtig gestellt und hat sie - vom heutigen Standpunkt aus - nur falsch beantwortet[1]. Die Ursächlichkeit des Verfahrensfehlers für den Inhalt der Entscheidung dürfte mit dem Hinweis auf eine möglicherweise mildere Strafzumessung oder eine andere Beweiswürdigung des zuständigen Spruchkörpers hinlänglich dargetan sein. Entsprechendes gilt für den Bereich der Arbeitsgerichtsbarkeit, vgl. § 73 Abs.1 ArbGG. Auch hier ist jede Rechtsnorm revisibel[2].

Nach der Zivilprozeßordnung ist eine für das Revisionsgericht erhebliche Gesetzesverletzung beim Verstoß gegen den Geschäftsverteilungsplan nicht gegeben. Zwar ist auch insoweit nach § 12 EGZPO Gesetz "jede Rechtsnorm". Nach § 449 Abs.1 ZPO kann jedoch die Revision nur auf die Verletzung von Bundesrecht und solches über den Oberlandesgerichtsbezirk hinaus geltendes Recht gestützt werden, wozu der Geschäftsverteilungsplan von Land- und Oberlandesgericht gerade nicht gehört[3].

---

1) Dies gegen Gage-Sarstedt, Revision in Strafsachen, 4. Aufl. 1962 S.141, wo dem Reichsgericht vorgeworfen wird, es habe die Frage falsch gestellt, da es sich nicht um eine "theoretische Scharfsinnsübung", sondern um "eminent praktische Fragen" handele.

2) Vgl. Dietz-Nikisch, ArbGG, § 73 Rdn. 2

3) Daher ist RG SeuffArch 44, 343 - Zivilkammer erläßt einstweilige Verfügung in Ehesachen, für die eine andere Kammer zuständig war - im Ergebnis richtig entschieden.

Das irrtümliche Tätigwerden eines anderen Spruchkörpers ist nicht revisibel[1], vgl. §§ 549 Abs.1 ZPO; § 137 Abs.1 VwGO, 162 Abs.2 SGG; 118 Abs.1 FGO.

Gegen die oben angestellten Überlegungen wird der Einwand erhoben, es komme auf den Normcharakter des Geschäftsverteilungsplans nicht an; bei jeder seiner Verletzungen werde auch gegen die §§ 63 ff GVG verstoßen, die nicht nur Anordnungen zur Aufstellung des Geschäftsverteilungsplans, sondern auch das gesetzliche Gebot zu seiner Innehaltung enthielten[2]. Man kann diese Lehre als eine Theorie der "mittelbaren Verletzung" bezeichnen, die zweifellos in dem Bestreben vertreten wird, restlos alle Fälle des Verstoßes gegen den Geschäftsverteilungsplan revisibel zu machen. Sie ist jedoch nicht bedenkenfrei. Es ist eine nicht zu beweisende Behauptung, bei Abweichungen vom Geschäftsverteilungsplan sei stets auch das Gerichtsverfassungsgesetz verletzt. Den Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes ist bereits im Augenblick der Erstellung des Planes genügt; seine Falschanwendung verletzt die Bestimmungen über seine Erstellung nicht.

Niemand kommt auf den Gedanken, bei Verletzung eines entsprechend dem Grundgesetz zustande gekommenen gesetzlichen Gebots jedesmal das Grundgesetz für verletzt zu halten, obwohl doch sicherlich auch dem Grundgesetz der Imperativ immanent ist, die Rechtsordnung solle eingehalten werden,

---

1) Vgl. BGHZ 40, 148 (154), Kammer für Baulandsachen entscheidet allgemeine Angelegenheit, weil sie sie irrtümlich für eine Baulandangelegenheit hält. Anders verhält es sich freilich in den Fällen, in denen das Gesetz die Zuständigkeit eines Spezialspruchkörpers vorschreibt. Hier ist dann mit der Nichtbeachtung des Geschäftsverteilungsplans zugleich das Gesetz verletzt.

2) Vgl. Kern, Gesetzlicher Richter, 1927 S.177 und S.244; Schorn, Präsidialverfassung, 1957 S.123 f; Bockelmann, Geschäftsverteilung, JZ 52, 643 f; Gage-Sarstedt, Revision, 4.Aufl. 1962 S.141; Schumacher, Geschäftsverteilungsplan, Diss. 1967 S.44 f

und nicht lediglich nur in einem bestimmten Verfahren zustandekommen. Es ist nicht die Funktion des Geschäftsverteilungsplans, die in den Verfahrensordnungen vorgesehenen Anfechtungsmöglichkeiten zu perfektionieren. Seine eigentliche Aufgabe erschöpft sich in der Konkretisierung des gesetzlichen Richters. Insofern dieses Gebot verletzt ist, gewährt Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG über alle Verfahrensordnungen hinweg umfassenden Schutz. Wo dem Verfassungsgebot genügt ist, sind allein die Verfahrensordnungen maßgeblich.

Da die Prozeßordnungen, mit Ausnahme der Strafprozeßordnung und des Arbeitsgerichtsgesetzes, die Revisibilität von lokalem Recht ausschließen, kann für den Geschäftsverteilungsplan nichts anderes gelten[1]. Die Zivilprozeßordnung geht in mehreren Vorschriften von dem Gedanken der Gleichwertigkeit aller Zivilgerichte gleicher Stufe in vermögensrechtlichen Streitigkeiten aus, vgl. §§ 512 a, 528 S.2, 549 Abs.2 ZPO. Diese Vorschriften muß man, um nicht zu prozessual unsinnigen Ergebnissen zu gelangen, auf die innergerichtliche Zuständigkeit übertragen[2]. Die Erwägung, ein anderer Spruchkörper hätte möglicherweise anders entschieden, schneidet das Gesetz auch für diese Fälle ab[3][4].

---

1) Die Rechtsprechung zur Abweichung von der Reihenfolge von Laienrichtern - vgl. z.B. BVerwG NJW 63, 1219 - steht nicht entgegen; in dem entschiedenen Fall war das gesetzliche Merkmal der Verhinderung (§ 30 Abs.2 VwGO) nicht gegeben, somit das Gesetz verletzt.

2) Zutreffend Bettermann, Grundrechte III/2 S.553

3) Diese Überlegungen müßten die Anhänger der "Theorie der mittelbaren Verletzung" dazu führen, nur die geschäftsplanmäßige Unzuständigkeit in nichtvermögensrechtlichen Streitigkeiten für revisibel zu halten.

4) Die unterschiedliche Revisibilität des Geschäftsverteilungsplans nach StPO und ArbGG einerseits, ZPO, VwGO und FGO andererseits entbehrt der sachlichen Rechtfertigung. Dieses - zufällig anmutende - Ergebnis ist ein Grund mehr, der Forderung nach einer einheitlichen Prozeßordnung beizutreten.

B. Innenbereich

IV. Streitigkeiten über die dienstlichen Anordnungen des Präsidiums

1. Das Dogma der Unanfechtbarkeit

Die Frage, ob, gegebenenfalls wie ein Richter sich gegen die Anordnung des Präsidiums zur Wehr setzen kann, ist wenig behandelt. Sie ist um so bedeutungsvoller, je mehr in der institutionalisierten richterlichen Unabhängigkeit der Garant für die Durchsetzung der im Grundgesetz vorgegebenen Rechtsstaatsgarantien zu sehen ist.

Interessanterweise taucht dieses Problem in der Referentendenkschrift zur Vorbereitung eines Richtergesetzes 1954[1)] auf; es sollte nach der Vorstellung der Denkschrift durch ein eigenständiges Anfechtungsrecht jedes einzelnen Richters, der sich durch die Maßnahme in seinen Rechten verletzt fühlt, gelöst werden. Hält man sich die historische Entwicklung der §§ 63 ff GVG vor Augen, ist es nicht ohne Interesse, wenn man aus der Feder des Referenten im Bundesjustizministerium erfährt, ein Richter könne sich möglicherweise durch die Geschäftsverteilung in seiner richterlichen Unabhängigkeit gekränkt fühlen. Dann sei das Präsidium zwar berechtigt, bei Überlastung die Geschäfte anderweit zu verteilen (§ 63 Abs.2 GVG), es gebe indes keine Möglichkeit, es zu einer solchen Umstellung zu zwingen. Hier sollte das Richtergesetz einen Behelf einführen. Der Richter sei nicht nur sachlich, sondern auch persönlich unabhängig. Er müsse in besonderem Maße gegen unsachliche Behandlung geschützt werden. Die vorgeschlagene eigene Anfechtungsmöglichkeit des Richters an ein erweitertes Präsidium ist jedoch nicht in das DRiG aufgenommen worden. Es fragt sich also, ob innerhalb des allgemeinen Rechtsschutzsystems eine Anfechtungsmöglichkeit besteht.

---

1) Vgl. ebenda § 16 - Seite 27 -

Das Bundesverfassungsgericht hat dieselbe Frage aufgeworfen, als es die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde eines Richters gegen den Geschäftsverteilungsplan, der ihn praktisch von jeder rechtsprechenden Tätigkeit ausschloß, im Hinblick auf den nicht erschöpften Rechtsweg (§ 90 Abs.2 BVerfGG) prüfte und in der Entscheidung alle in Frage kommenden Rechtswegnormen nebeneinanderstellte[1]. Es ließ die Frage dann aber offen, weil die Rechtslage so zweifelhaft sei, daß es dem Beschwerdeführer nicht zugemutet werden könne, vor Einlegung der Verfassungsbeschwerde den Rechtsweg zu erschöpfen[2].

Der VGH Stuttgart[3] wies den Normenkontrollantrag eines Richters, der sich gegen die Zuteilung eines neuen - und die Entziehung seines alten - Referats wandte, als unzulässig zurück. Der Richter sei nicht von der normativen Seite, sondern vom dienstrechtlichen Teil des Geschäftsverteilungsplans betroffen, folglich für ein Normenkontrollverfahren nicht aktiv legitimiert.

In der Literatur wird die Anfechtbarkeit von Geschäftsverteilungsmaßnahmen überwiegend verneint[4]. Ein Teil des Schrifttums geht dabei von der gerichtsähnlichen Struktur des Präsidiums aus[5].

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Frage der Anfechtungsmöglichkeiten gegen Maßnahmen des Präsidiums muß ebenso aus den einschlägigen Prozeßordnungen heraus beantwortet werden, wie gegen die Anordnungen anderer Hoheitsträger auch[6].

---

1) Vgl. BVerfGE 17,252; vgl. auch oben S.82 f

2) Zustimmend Rasch, VerwArch 60 (1969) S.26

3) in DÖV 1958, S. 501

4) Vgl. Wolfgang Müller, Anfechtbarkeit, DRiZ 62,83 (85)

5) Vgl. Wolff, VerwR I, 7.Aufl. 1968 § 19 III b; Richter, JZ 61, 658 (659); Becker, NJW 1962, 2049; Moning, Diss. S.104; Müller, DRiZ 62, 83 (85)

6) Zutreffend Thürk, Rechtsschutzgarantie, DRiZ 63,45 (46)

Zweifellos entscheiden die Mitglieder des Präsidiums über die Geschäftsverteilung in richterlicher Unabhängigkeit[1]. Hieraus folgt jedoch nicht, daß es sich bei der Geschäftsverteilung um eine gerichtliche Entscheidung handelt, gegen die ein Rechtsmittel nicht vorgesehen ist[2]. Oben[3] ist bereits dargelegt worden, daß die Geschäftsverteilung inhaltlich Verwaltungstätigkeit ist. Sachliche und persönliche Unabhängigkeit allein macht noch kein Gericht. Es gibt Verwaltungsbeamte, die weisungsungebunden und nur dem Gesetz unterworfen sind; vgl. die weisungsfreien "Stellen" nach § 61 Abs.1 BRRG, die Mitglieder der Rechnungshöfe usw..

Nach Art. 6 Abs.1 des Bay.AGVwGO vom 28. November 1960 (GVBl. S.266) gibt sich der VGH eine Geschäftsordnung, die das Präsidium beschließt. Nach Abs.2 S.2 a.a.O. ist das Präsidium vor Erlaß der Geschäftsordnungen für die Verwaltungsgerichte durch den Präsidenten des VGH "gutachtlich" zu hören. Nach Art. 8 S.2 a.a.O. trifft das Präsidium des VGH die Auswahl der in der amtlichen Sammlung des VGH zu publizierenden Entscheidungen. Alle diese Tätigkeiten sind Verwaltungsaufgaben; dies wird schon dadurch deutlich, daß sie bei anderen Gerichten von deren Präsidenten wahrgenommen werden. Mit der Übertragung auf die Präsidien erfolgt die Ausübung zwar in richterlicher Unabhängigkeit, ihr Inhalt ist damit aber noch nicht derjenige einer Gerichtsentscheidung. Für solche Verwaltungsaufgaben der Präsidien, die nicht die Geschäftsverteilung

---

1) Vgl. BGH (Dienstgericht des Bundes) DRiZ 67, 25

2) Vgl. Schorn, Die Ausschaltung eines Richters, DRiZ 64, 238 (239); Schreier, Das sozialgerichtliche Präsidium, Sozialgerichtsbarkeit 1960, 200; Thürk, Rechtsschutzgarantie , DRiZ 63, 45; zweifelhaft Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.4 Anm. 21, der die Organe der gerichtlichen Selbstverwaltung zwar nicht für Rechtsprechungsorgane, wohl aber für "Gerichte" - und daher nach Art. 100 Abs.1 GG vorlageberechtigt hält.

3) S. 24 f

enthalten, bieten die Ausführungsgesetze zu den Prozeßordnungen der einzelnen Gerichtszweige in den Ländern noch vielfache Beispiele.

Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen, aus denen sich die vielfach behauptete Unanfechtbarkeit der Geschäftsverteilungstätigkeit expressis verbis ergibt. Wenn dies auch vor Erlaß des Grundgesetzes und der danach erlassenen Verfahrensgesetze allgemeine Meinung war, so kann sich doch nunmehr eine Wandlung vollzogen haben. Auch das Bundesverfassungsgericht hat, bevor es die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde des Richters gegen den Geschäftsverteilungsplan ohne Erschöpfung des Rechtsweges bejahte, nicht etwa gesagt, es sei kein Rechtsweg gegeben, sondern es hat sich mit dem Hinweis auf die von der Unanfechtbarkeit ausgehenden herrschenden Meinung begnügt, daneben jedoch auch die in Frage kommenden Rechtswegnormen aufgezählt[1].

Ein weiteres Argument gegen die "begriffliche" Unanfechtbarkeit läßt sich auch daraus herleiten, daß für solche Streitigkeiten "aus der Bildung oder Tätigkeit (!)" der Richtervertretungen nach § 60 S.1 DRiG der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Wenn das Gesetz schon ausdrücklich alle mit der Tätigkeit dieser Gremien zusammenhängenden Maßnahmen einem Rechtsweg zuweist, obwohl doch auch den Richtervertretungen ebenso wie den Präsidien nur Richter angehören (vgl. §§ 50 Abs.1 und 2, 54 Abs.1 S.3 DRiG), so ist dies noch ein Grund mehr, die Anwendbarkeit der Prozeßordnungen auf ähnliche Entscheidungen nur nach dem Inhalt der getroffenen Maßnahme, nicht aber unbedingt nach ihren Urhebern zu beurteilen. Dem trägt das Gesetz übrigens auch in § 60 S.2 DRiG insoweit Rechnung, als es für die Streitigkeiten mit personalrechtlichem Einschlag eine Besetzung des Verwaltungsgerichts vorschreibt, die derjenigen

---

1) Vgl. BVerfGE 17, 252 (256)

des Personalvertretungsgesetzes entspricht. Ein Grund, die Präsidialentscheidungen für unanfechtbar zu halten, besteht also um so weniger, als das Gesetz selbst die Personalentscheidungen anderer Richtergremien ganz selbstverständlich der Anfechtbarkeit aussetzt.

2. Der Rechtsweg

a) Richterdienstgericht

Am geeignetsten für Streitigkeiten der hier zu untersuchenden Art erscheint der Rechtsweg vor den Richterdienstgerichten nach den §§ 26 Abs.3, 62 Abs.1 Nr.4 e, 78 Nr.4 e DRiG. Jedoch handelt es sich bei der Dienstaufsicht um eine personalrechtliche Aufsicht über die Pflichterfüllung der Amtswalter im Innenverhältnis zu ihrem Dienstherrn[1]. Bei der Geschäftsverteilung übt das Präsidium keine derartigen Kontrollbefugnisse aus. Es entscheidet über den Gegenstand der Tätigkeit des Richters, nicht über die Art und Weise seiner Pflichterfüllung.

Die entsprechende Anwendung der §§ 62, 78 DRiG ist nicht möglich, da diese Bestimmungen enumerativ gefaßt sind und nur die dort genannten Fälle vor die Richterdienstgerichte kommen sollen. Ein Sachzusammenhang mit den dort genannten Tätigkeiten besteht nicht, da die bezeichneten Fälle solche Streitigkeiten zum Gegenstand haben, in denen dem Richter die Aufsichts- oder Dienstbehörde gegenübersteht. Selbstverwaltungsangelegenheiten sind in dem Zuständigkeitskatalog nicht enthalten. Die Entstehungsgeschichte des Deutschen Richtergesetzes zeigt eindeutig, daß die Auseinandersetzung Richter - Präsidium im Gesetz nicht berücksichtigt worden ist[2].

---

1) Vgl. Wolff, VerwR II, 2.Aufl. 1967 § 77 II b 6

2) Vgl. die Referentendenkschrift zur Vorbereitung eines Richtergesetzes 1954 S.27 (§ 16); vgl. auch oben B IV 1 S.100

Das Dienstgericht des Bundes legt zwar die §§ 26 Abs.3, 62 Abs.1 Nr.4 e DRiG weit aus[1], indem es sich auch zur Überprüfung solcher Maßnahmen für zuständig hält, die die nichtrichterliche Tätigkeit des Richters oder sein außerdienstliches Verhalten betreffen. Es stellt aber stets darauf ab, ob die angegriffene Maßnahme eine solche der Dienstaufsicht ist oder nicht. Die Geschäftsverteilung ist aber keine Maßnahme der Dienstaufsicht und auch keine Maßnahme der in den §§ 31 ff DRiG genannten Art.

Der Richterdienstweg ist daher, so bedauerlich dies im Ergebnis auch ist, nicht eröffnet[2].

b) Rechtsweg nach § 23 EGGVG

Nach § 23 EGGVG ist zwar eine Reihe von Justizverwaltungsmaßnahmen vor dem Senat des Oberlandesgerichts anfechtbar. Nicht genannt sind jedoch die Justizverwaltungsakte auf dem Gebiete des Dienstrechts bzw. des Gerichtsverfassungsrechts[3], um welche es sich hier handelt. Die Justizverwaltungstätigkeit ist von der gerichtlichen Selbstverwaltung scharf zu trennen[4]. Nur gegen Akte der Justizverwaltung eröffnen die §§ 23 ff EGGVG den Rechtsweg. Dazu zählen die Geschäftsverteilungsmaßnahmen des Präsidiums nicht[5].

---

1) Vgl. BGH (Diensgericht des Bundes) DRiZ 69, 223 ff

2) So auch VG Schleswig DRiZ 68, 144 (145);
a.A. Rasch, Organisationsrechtliche Probleme, VerwArch 60 (1969) S.26

3) Vgl. Lüke, Gerichtliche Nachprüfung von Justizverwaltungsakten, Juristische Schulung 1961, 205 ff; so auch Stein-Jonas-Pohle, ZPO, 19. Aufl. 1964 vor § 1 IX 4

4) Vgl. OLG Köln JMBl. NRW 1963 S.179

5) Vgl. OLG Köln a.a.O.

c) Verwaltungsrechtsweg

Der Rechtsstreit eines Richters über die Zulässigkeit einer Maßnahme des Präsidiums im Rahmen der Geschäftsverteilung ist eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit im Sinne § 40 VwGO, denn das Gerichtsverfassungsrecht und auch das Dienstrecht ist öffentliches Recht. Eine anderweitige Zuweisung besteht nicht, so daß für derartige Fälle der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist[1].

Dieses Ergebnis bestätigt sich durch eine weitere Erwägung, die bei den obigen Untersuchungen schon angeklungen ist[2]. Die Weisung des Präsidiums, in einem bestimmten Spruchkörper Beisitzer zu sein, ist ihrem Inhalt nach die Ausübung von Personalgewalt, die sich mit dem Direktionsrecht des Arbeitgebers vergleichen läßt. Im privatrechtlichen Bereich wären Streitigkeiten über den Mißbrauch des Direktionsrechts vor den Arbeitsgerichten auszutragen. Für Beamte ist für solche Streitigkeiten gemäß §§ 172 BBG, 126, 127 BRRG der Verwaltungsrechtsweg gegeben. In den §§ 46, 71 Abs.3 DRiG verweist das Gesetz bezüglich der Regelung der Rechtsverhältnisse auch auf die Rechtswegbestimmungen des BRRG, so daß hiernach ebenfalls für alle Klagen "aus dem Richterverhältnis" der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist[2].

3. Klageart, Verfahren

Für den hier interessierenden Sachbereich sind im Beamtenrecht bereits die entscheidenden Grundsätze erarbeitet wor-

---

1) Vgl. oben S. 70 f

2) Vgl. auch Thürk, Rechtsschutzgarantie, DRiZ 63, 45 (46) Schorn, Präsidialverfassung, 1957 S.109 f; auch VG Schleswig DRiZ 68, 144 (145), das den Verwaltungsrechtsweg für die Klage eines vermeintlichen Präsidiumsmitgliedes gegen den Präsidenten auf Beiziehung zur Sitzung aus den §§ 71 Abs.3 DRiG, 126 BRRG für gegeben hielt.

den. Bei Veränderungen im Tätigkeitsfeld des Beamten ist zu unterscheiden zwischen der förmlichen Versetzung,deren Verwaltungsaktscharakter anerkannt ist, und der bloßen Zuweisung anderer Dienstgeschäfte, die grundsätzlich nur verwaltungsinterne Bedeutung hat.

Die Versetzung eines Richters ist in Art. 97 Abs.2 Satz 1 und Satz 3 GG sowie den §§ 30 ff DRiG (bzw. den entsprechenden Landesrichtergesetzen) besonders geregelt. Es bedarf keiner ausführlichen Darlegung, daß die Geschäftsverteilungsmaßnahmen keine Versetzung des Richters in ein anderes Amt enthalten[1]. Sie gleichen ihrer Struktur nach der Zuweisung von Dienstgeschäften innerhalb derselben Behörde.

Die Zuweisung anderer Dienstgeschäfte an einen Beamten innerhalb derselben Behörde ist dem Grundsatz nach unanfechtbar, weil der Beamte nicht die Verletzung eigener Rechte geltend machen kann[2]. Freilich kann eine solche Weisung gewissermaßen in einen Verwaltungsakt "umschlagen", wenn sich nämlich ihre Wirkung nicht auf die Stellung des Beamten als Amtsträger beschränken läßt,sondern sich über die Konkretisierung der Gehorsamspflicht hinaus auch auf dessen Stellung als eine dem Dienstherrn mit selbständigen Rechten gegenüberstehende Persönlichkeit erstreckt[3]. Dann ist die Anfechtungsklage zulässig.

Nun ist es freilich zweifelhaft, und dies trotz aller bereits aufgezeigten Parallelen mit dem Beamtenrecht, ob dieselben Kriterien auch dann gelten sollen, wenn ein Richter gegen eine Geschäftsverteilungsmaßnahme das Verwaltungsgericht anruft.

---

1) Vgl. Schmidt-Räntsch, DRiG, 1962 § 30 Rdn. 6; ausführlich Rasch, Organisationsrechtliche Probleme,VerwArch 60 (1969) S.22 mit Anm. 151

2) Vgl. Ule, Verwaltungsprozeßrecht, 4.Aufl. 1966 Anh.zu § 32 V 2 (S.126)

3) Vgl. BVerwGE 14, 84 ff; dem geschäftsleitenden Beamten werden Geschäftsleitungsbefugnisse entzogen.

Der Richter hat zwar Anspruch auf eine seiner Ausbildung entsprechende "Beschäftigung", aber er steht in bezug auf die Auswahl der konkreten Tätigkeit dem Präsidium ebenso "zur Verfügung"[1] wie der Beamte dem Dienstvorgesetzten. Das Gerichtsverfassungsgesetz bestimmt auch nirgends, daß das Präsidium bei der Besetzung der Spruchkörper bestimmte Gesichtspunkte zu beachten hätte, gibt ihm also zunächst völlig freie Hand. In dieser umfassenden Befugnis spiegelt sich indes nur das Vertrauen in die objektive Handhabung der Personalgewalt durch die Präsidien wider, und man dachte dabei in erster Linie an den Schutz der Prozeßparteien vor tendenziöser Gerichtsbesetzung, nicht aber an die Rechtsstellung der Richter. Die Geschäftsverteilungsmaßnahmen haben einen besonders engen Zusammenhang mit der Rechtsprechungstätigkeit des Richters. Es müßten daher diejenigen Überlegungen gelten, die für die Eröffnung des Richterdienstrechtsweges gegen Dienstaufsichtsmaßnahmen maßgeblich waren. Man wende nicht ein, hier sei wegen der Einschaltung des Präsidiums der potentiellen Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit bereits hinreichend Rechnung getragen worden. Die Einsetzung des Präsidiums garantiert nur den Prozeßparteien eine tendenzfreie Zuständigkeitsordnung. Dies hat für den einzelnen Richter jedoch keine unmittelbaren, auf sein Dienstverhältnis positiv oder negativ wirkende Folgen.

Es erscheint auch bei dem schon betonten "Betroffensein" der Präsidiumsmitglieder vorstellbar, daß diese bei der Ausübung ihrer Befugnisse einen die Rechtsstellung der ihnen "unterworfenen" Richter verletzenden Gebrauch machen. Für die Denkbarkeit solcher Rechtsverletzungen bietet die mehrfach erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts[2] ein anschauliches Beispiel, obwohl freilich die

---

1) Vgl. Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 3.Aufl.1948 S.359

2) Vgl. BVerfGE 17, 252; siehe auch oben S. 83 f sowie S.100 f.

in der Entscheidung mitgeteilten Tatsachen die Maßnahme des betreffenden Präsidiums verständlich erscheinen lassen.

Nach den §§ 26 Abs.3, 62 Abs.1 Nr. 4 e, 78 Nr. 4 e DRiG entscheidet das Dienstgericht, wenn ein Richter behauptet, eine Maßnahme der Dienstaufsicht beeinträchtige seine richterliche Unabhängigkeit. Hier genügt also für die gerichtliche Nachprüfung das Vorliegen einer "Maßnahme" und dazu die Behauptung des Richters, er sei dadurch in seiner richterlichen Unabhängigkeit verletzt. Hierdurch sind lückenlos sämtliche dienstaufsichtlichen Äußerungen justitiabel, ohne daß noch differenziert zu werden braucht, ob es sich um einen Verwaltungsakt handelt oder nicht[1].

Während der Beamte gegen eine für rechtswidrig gehaltene innerdienstliche Weisung nur angehen kann, indem er durch Nichtbefolgung ein Disziplinarverfahren gegen sich selbst herbeiführt, in dessen Rahmen die Maßnahme dann als Vorfrage auf ihre Rechtmäßigkeit untersucht wird[2], soll der Richter des Risikos eines Disziplinarverfahrens enthoben sein. Ihm ist ohne besondere Zulässigkeitsvoraussetzung die gerichtliche Überprüfung solcher Maßnahmen umfassend gewährt.

Es mutete willkürlich an und trüge den Gesamteindruck der Unvollständigkeit, sollte der Richter vor den Verwaltungsgerichten anderer Voraussetzungen bedürfen. Die gesetzliche Ausgestaltung des Richterdienstrechtsweges gegen Maßnahmen der Dienstaufsicht kann als allgemein geltendes Beispiel dafür angesehen werden, wie den Besonderheiten der Rechtsstellung des Richters unter der Herrschaft des Grundgesetzes und des Deutschen Richtergesetzes verfahrensmäßig Rechnung zu tragen ist. Der Richter kann deshalb

---

1) Zutreffend Ule, Verwaltungsprozeßrecht, 4. Aufl. 1966 § 32 Anh. V 2 (S.121)

2) Vgl. BGHZ (Dienstgericht des Bundes) 42, 163 (170 f); auch BVerwGE 14, 84 (86)

gegen alle rechtswidrigen Geschäftsverteilungsmaßnahmen die allgemeine Leistungsklage erheben[1]. Er kann also z.B. die Aufhebung oder die Verurteilung zum Erlaß einer Geschäftsverteilungsmaßnahme beantragen. Die Verurteilung zum Erlaß einer Geschäftsverteilungsmaßnahme kann - sofern das Ermessen des Präsidiums nicht auf nur eine Möglichkeit geschrumpft ist - regelmäßig nur in der Form ergehen, daß das Gericht die Verpflichtung des Präsidiums ausspricht, eine Geschäftsverteilungsmaßnahme unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu treffen[2].

Nach § 126 Abs.3 Nr.1 und 2 BRRG (in Verbindung mit §§ 46 DRiG, 71 Abs.3 DRiG, 172 BBG) ist für alle Streitigkeiten aus dem Richterverhältnis ein Vorverfahren erforderlich. Auch für die dienstrechtlichen Streitigkeiten, die in §§ 62 Abs.1 Nr. 4, 78 Nr.4 DRiG aufgezählt sind, ist die Durchführung eines Vorverfahrens in den §§ 66 Abs.2, 83 DRiG ausdrücklich vorgeschrieben. Daher kann für die dienstrechtlichen Streitigkeiten über Geschäftsverteilungsmaßnahmen nichts anderes gelten. Den Widerspruchsbescheid erläßt gemäß § 73 Abs.1 Nr.3 VwGO das Präsidium (nicht der Präsident). Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchsbescheides könnte das Präsidium nur durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs.2 Nr.4 VwGO beseitigen.

---

1) Die in den §§ 62 Abs.1 Nr.4 e, 78 Nr.4 e DRiG, 17 Abs. 3 WehrbeschwerdeO eingeräumte Möglichkeit gerichtlicher Überprüfung von dienstlichen Anordnungen qualifiziert diese Maßnahmen noch nicht zu Verwaltungsakten. Der gerichtliche Rechtsschutz wird hier - obwohl es sich bei diesen Maßnahmen nicht um Verwaltungsakte handelt - auf die bezeichneten innerdienstlichen Weisungen ausgedehnt; vgl. Ule, Verwaltungsprozeßrecht, 4.Aufl. 1966 Anh. zu § 32 V 2.

2) Die Verpflichtung des Präsidiums zu einer Geschäftsverteilungsmaßnahme führt zur Kollision mit § 63 Abs.2 GVG, da das Präsidium die Geschäftsverteilungsnorm nun ändern muß, ohne daß dieser Änderungsgrund in § 63 Abs.2 GVG vorgesehen wäre. Hier muß aber ein durch Rechtsfortbildung nach Erlaß des GVG entwickelter weiterer Änderungsgrund anerkannt werden.

Auch einstweilige Anordnungen (§ 123 VwGO) sind in Angelegenheiten der gerichtlichen Selbstverwaltung grundsätzlich möglich[1].

4. Die Begründetheit der Klage

Die Klage auf Aufhebung ist begründet, wenn die Geschäftsverteilungsanordnung rechtswidrig ist. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn das Präsidium einem Richter gleichzeitig mit der Zuweisung in einen bestimmten Spruchkörper die Auflage erteilte, nur bestimmte zur Zuständigkeit des Spruchkörpers gehörende Geschäfte zu erledigen. Dies wäre nach § 69 Abs.2 GVG ausschließlich Sache des jeweiligen Vorsitzenden.

Hat die Oberste Landesbehörde die verwaltungsrichterlichen Beisitzer der Kammern/Senate für Baulandsachen gemäß §§ 160 Abs.2, 169 S.2 BBauG bestellt, hat das Präsidium des Landgerichts/Oberlandesgerichts sie den für Baulandsachen zuständigen Spruchkörpern zuzuweisen. Es wäre rechtswidrig, einen solchen Verwaltungsrichter einem nur für allgemeine Zivilsachen zuständigen Spruchkörper - auch nur zur Vertretung - zuzuweisen, da das Gesetz die aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestellten Richter nur zur Mitwirkung an den Verfahren nach den §§ 157 ff BBauG vorsieht.

Bei der Auswahl der einzelnen Richter seines Gerichts hat das Präsidium einen großen Ermessessensspielraum.Es kann unter einer Vielzahl gleichwertiger Lösungen auswählen. Hat das Präsidium die Grenzen seines Ermessens überschritten bzw. von seiner Befugnis einen nicht dem Zweck der in §§ 63 ff GVG enthaltenen Ermächtigung entsprechenden Gebrauch gemacht, ist seine Entscheidung

---

1) Vgl. VG Schleswig DRiZ 68, 144 f

rechtswidrig. Eine Ermessensüberschreitung ist zum Beispiel dann gegeben, wenn die Geschäftsverteilungsmaßnahme die richterliche Unabhängigkeit verletzt.

Nach der Rechtsprechung des Richterdienstgerichts des Bundes[1] ist eine den Richter betreffende Verwaltungsmaßnahme um so eher zur Beeinträchtigung seiner Unabhängigkeit geeignet, je näher sie dem eigentlichen Wirkungsbereich des Richters, der Rechtsprechungstätigkeit, kommt.

Nun ist die Geschäftsverteilung gerade diejenige Verwaltungstätigkeit, die dem Rechtsprechungsbereich "am nächsten" steht, fast unlösbar damit verbunden ist. Gleichwohl führt diese "Rechtsprechungsnähe" der Geschäftsverteilungstätigkeit nicht etwa dazu, für entsprechende Anordnungen dieselben Maßstäbe anzuwenden wie bei Maßnahmen der Dienstaufsicht. Die Mitglieder der Präsidien sind selbst Richter, sie stehen, was die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit anbetrifft, mit den ihnen "untergebenen" Richtern in einer Art Interessengemeinschaft, während sich die Richter gegenüber der Exekutive notwendigerweise abwehrend verstehen. Wollte man hier denselben umfassenden Schutz einführen, so wäre die Organisation der dritten Gewalt in Frage gestellt. Welche Grenzen das Präsidium bei seinem Besetzungsrecht zu beachten hat, ist eine im Schrifttum bisher kaum behandelte Frage. Das bereits mehrfach zitierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist in dieser Hinsicht aufschlußreich, da es solche Grenzen aufzeigt[2]. Das Präsidium dürfe "neben anderen sachgerechten Gesichtspunkten" auch die größere oder geringere Leistungsfähigkeit des Richters berücksichtigen, die auf seine größere oder geringere Beherrschung des Rechtsstoffes zurückzuführen sei. Es stehe ihm aber nicht

---

1) Vgl. BGHZ 42, 163 (169 f)

2) BVerfGE 17, 252; dazu Schorn, Die Ausschaltung eines Richters aus seiner richterlichen Tätigkeit, DRiZ 64, 238

zu, einen planmäßig bei einem Gericht ernannten Richter als für die Rechtsprechung völlig unbrauchbar oder unzumutbar zu qualifizieren und ihn aus diesem Grunde von der Rechtsprechung fernzuhalten.

Erweise sich der Richter für ungeeignet, könne nur, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür gegeben seien, im Wege des richterlichen Disziplinarverfahrens oder im Verfahren nach den §§ 62, 70 DRiG vorgegangen werden. Anderenfalls könnte die persönliche Unabhängigkeit des Richters ausgehöhlt und der Schutz, den Art. 97 Abs.2 S.1 gewähren solle, beseitigt werden[1].

Das Bundesverfassungsgericht geht also von einem durch die persönliche richterliche Unabhängigkeit garantierten Schutzbereich aus, den auch das Präsidium nicht verletzen dürfe. Wo seine Maßnahmen der Sache nach personalrechtliche Akte wären, für die in den die Richter betreffenden Gesetzen besondere Verfahren oder Formen vorgeschrieben sind, endeten seine Befugnisse.

Es kann aber durchaus einmal sachlich überzeugende Gründe geben, einen Richter mehr oder weniger zu belasten, ihm insbesondere solche Geschäfte nicht zuzuweisen, für die er überhaupt nicht geeignet ist, was das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich einräumt. Trotz absoluter Untauglichkeit für den in Frage kommenden Tätigkeitsbereich oder gar für alle richterlichen Geschäfte kommt jedoch die völlige Ausschaltung nicht in Betracht. Ein Minimum an Rechtsprechungstätigkeit muß also auch dem schlechtesten Richter verbleiben; geht das Präsidium unter dieses Minimum, so hat es, trotz im Einzelfalle sachgerechter Erwägungen, die

---

1) Übrigens wird hiermit ausgesprochen, daß das Präsidium kein Gericht ist; sonst hätte der behandelte Geschäftsverteilungsplan den Voraussetzungen des Art. 97 Abs.2 Satz 1 GG entsprochen; vgl. auch Bettermann, AöR 92 (1967) S.529.

Grenzen seiner Geschäftsverteilungsbefugnisse überschritten[1]. Die genaue Determinierung dieses "Minimums" geht über die Zielsetzung dieser Arbeit hinaus. Dies wäre gegenüber dem gewissermaßen verfahrensrechtlichen Einschlag dieser Untersuchungen ein Problem des materiellen Rechts der Richterstellung. Anzudeuten bleibt, daß die gegenüber der Beamtenrechtsstellung so bevorzugte Rechtsstellung des Richters es erfordert, die allgemeinen Lehren über die "innerdienstlichen Rechte" der Beamten auch auf das Verhältnis des Richters zum Präsidium anzuwenden.

Man wird daher die Möglichkeit der Ermessensbindung des Präsidiums dergestalt anerkennen müssen, daß es einem Richter verbindlich zusagen kann, bei einer bestimmten Gelegenheit - etwa beim altersbedingten Ausscheiden eines Kollegen - eine neue Zuständigkeit zu übertragen. Wenn das Präsidium dann seine Zusage nicht einhält, hat der betreffende Richter einen Anspruch auf Einräumung der zugesagten Zuständigkeit[2].

---

1) Dies ist die aus BVerfGE 17, 252 ff "materiellrechtlich" zu ziehende Folgerung. Im übrigen bietet der in der amtlichen Sammlung mitgeteilte Sachverhalt ein Beispiel bedenklichster Personalpolitik: Das Justizministerium hatte sich nach dem Vortrag eines Verfahrensbeteiligten "wohlweislich gehütet", die wirklichen Qualifikationen des Beschwerdeführers bis zu seiner Ernennung zum Landessozialgerichtsrat offenzulegen, so daß das Präsidium einen nach dem mitgeteilten Sachverhalt völlig untauglichen Richter beschäftigen mußte.

2) Zur Kollision mit § 63 Abs.2 GVG vgl. oben S.110 Anm. 2.

L e b e n s l a u f

Am 3. April 1942 wurde ich in Berlin als Sohn des Nautikers Gert von Stocki und seiner Frau Liselotte von Stocki, geb. Dennin geboren.

Ich besuchte die Volksschule in Berlin und von 1953 an die Königin-Luise-Stiftung in Berlin-Dahlem, wo ich am 8. März 1962 die Reifeprüfung bestand.

Nach dem rechtswissenschaftlichen Studium in Berlin, Tübingen und Genf bestand ich am 14. Dezember 1966 die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 21. März 1967 bin ich im juristischen Vorbereitungsdienst.

Die Dissertation ist aus einem im gerichtsverfassungsgerichtlichen Seminar von Professor Dr. Werner gehaltenen Referat hervorgegangen.